

# **ANALISIS DISKURSUS PERAN AKTOR DALAM ISU KETAHANAN PANGAN DI JAWA TIMUR**

**(Studi pada Perum BULOG Jatim, Surabaya)**

## **SKRIPSI**

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**NURFADILAH A. D.  
NIM. 0410310098**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK  
2010**

## **TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul : **ANALISIS DISKURSUS PERAN AKTOR DALAM ISU  
KETAHANAN PANGAN DI JAWA TIMU (STUDI PADA  
PERUM BULOG JATIM, SURABAYA)**

Disusun Oleh : Nurfadilah Anita Dewi

NIM : 0410310098

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik

Malang, Mei 2010

Komisi Pembimbing,

Pembimbing I,

Pembimbing II,

**Dr. Sarwono, M.Si**  
**NIP. 19570909 198403 1 002**

**Drs. Moch. Rozikin, MAP.**  
**NIP. 19630503 198802 1 001**

## **TANDA PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 22 Juni 2010

Jam : 08:00 WIB.

Skripsi atas nama : Nurfadilah A.D.

Judul : Analisis Diskursus Peran Aktor Dalam Isu Ketahanan Pangan  
di Jawa Timur (studi pada Perum Bulog Jatim,  
Surabaya)

dan dinyatakan lulus

## **MAJELIS PENGUJI**

Ketua Pembimbing

Anggota Pembimbing

**Dr. Sarwono, M.Si**

**NIP. 19570909 198403 1 002**

**Drs. Moch. Rozikin, MAP.**

**NIP. 19630503 198802 1 001**

Ketua Penguji

Anggota Penguji

**Drs. Irwan Noor, MA.**

**NIP. 19611024 198601 1 002**

**Alfi Haris W,S.AP,MAP,MMG.**

**NIP. 19810601 200501 1 005**

## RINGKASAN

A.D., Nurfadilah.2010. **Analisis Diskursus Peran Aktor Dalam Isu Ketahanan Pangan Di Jawa Timur (Studi Pada Perum Bulog Jatim, Surabaya).** Skripsi. Jurusan Administrasi Publik. Pembimbing (1) Dr. Sarwono, M.Si, (2) Drs. Mochamad Rozikin, M.AP. hal 145+ xi

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pengamatan peneliti yang menilai adanya perubahan status perum Bulog saat ini dirasa lebih fleksibel dalam mengemban tugas yang terkait dengan pangan nasional karena dalam operasinya, bulog dapat membangun kerjasama dengan elemen yang terkait dengan isu pangan yang sedang dihadapinya. Peneliti ini bertujuan untuk membahas tentang “Analisis Diskursus Peran Aktor Dalam Isu Ketahanan Pangan Di Jawa Timur (Studi Pada Perum Bulog Jatim, Surabaya)”. Permasalahan yang ingin diketahui dalam penelitian ini adalah seberapa besar pelibatan masyarakat (swasta,petani) yang dilakukan oleh perum Bulog Jawa Timur dalam menjalankan peran lembaga pangan nasional pada tingkat provinsi sebagai suatu proses demokratisasi dalam merumuskan serta operasionalisasi kebijakan pangan terhadap isu ketahanan pangan, kemudian bagaimana realisasi atas dua peran ganda sebagai Perum dalam usahanya memberikan pelayanan publik, serta mencari laba secara seimbang. Dalam penelitian ini mengambil sampel di Perum Bulog Divre Jatim, sub Divre Surabaya Utara, di Surabaya.

Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode ini menggunakan sumber data primer dan sekunder, teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, catatan lapangan, peneliti sendiri. Metode analisa dan interpretasi data meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dimana analisis wacana adalah interpretasi dan penafsiran peneliti. analisis wacana justru berpretensi memfokuskan pada pesan laten atau tersembunyi. Analisis wacana unsur penting dalam analisis adalah penafsiran dari peneliti.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa berkaitan dengan isu ketahanan pangan, perum Bulog yang berperan sebagai penunjang terwujudnya ketahanan pangan nasional, masih kurang optimal dalam menangani masalah pengolahan beras yang disimpan di dalam Gudang, sehingga banyak beras tersebut yang mengalami penurunan kualitas setelah disimpan dalam waktu yang lama. Hal tersebut terkait dengan fungsi pelayanan publiknya dalam penyaluran RASKIN, dimana masih banyak beras yang tersalur dalam kualitas yang buruk. Adapun penyebab antara lain adalah karena biaya perawatan dan pengelolaan beras dalam gudang Bulog sangatlah mahal, selain itu, beras merupakan produk pertanian yang sangat rentan mengalami penurunan kualitas ketika disimpan dalam waktu yang cukup lama. Perum Bulog selama ini masih belum memiliki cara yang efektif serta efisien dalam penanganan rendahnya kualitas beras yang disimpan digudang, terutama beras yang disalurkan untuk masyarakat miskin. Dengan demikian, ternyata masalah kualitas masih menjadi faktor yang masih sangat dipertanyakan mengenai keseriusan pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan yang mampu dijangkau oleh penduduk yang paling miskin dengan kualitas yang sesuai standar dan layak konsumsi. Namun demikian, Perum Bulog di era sekarang lebih bisa dirasakan keterbukaannya dalam hal kerjasama yang melibatkan mitra kerja,

meskipun masih sebatas demokratis dalam hal tawar menawar kepentingan pada forum sosialisasi dan bukanlah forum pembuatan kebijakan. selain itu, aksesibilitas para petani lebih terbuka lebar, mereka memiliki akses dalam menyampaikan kebutuhan, dan lain-lain meskipun tidak secara langsung terhadap pemerintah, namun mereka memiliki akses atau saluran dalam menyampaikan dari pemborong mereka, tengkulak, para pengusaha/kontraktor yang membeli beras mereka untuk dijual kembali ke pasaran maupun disetor ke perum Bulog (sebagai mitrakerja). Dengan demikian, komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat kini dirasakan lebih terbuka, sehingga setidaknya mampu meminimalisir kesenjangan dalam perumusan serta pembuatan kebijakan, dalam hal ini adalah kebijakan mengenai pangan.

Melihat hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, maka ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh perum Bulog untuk mengoptimalkan perannya dalam rangka menunjang terwujudnya ketahanan pangan adalah memperbaiki sistem hubungan kerjasama dengan pihak luar perum bulog, menggandeng banyak pihak dalam rangka perbaikan kualitas beras sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh internasional mengenai pangan, serta memperbaiki sistem jaringan dalam upaya perbaikan pelayanan di bidang keterjangkauan pangan dengan kualitas sesuai standar dan kuantitas sesuai dengan sasaran yang layak menerima (sesuai dan tepat sasaran).

**Kata Kunci: Ketahanan Pangan, Demokratisasi, Peran Perum Bulog Divre Jawa Timur**

## SUMMARY

A.D, Nurfadilah.2010. **Discourse Analysis Actor of in Role of Food Security Issues in East Java (Studies in Bulog East Java, Surabaya)**. Thesis. Department of Public Administration.Supervisors: Dr. Sarwono, M.Si.Co-supervisor Drs. Mochamad Rozikin, M.AP. 145 pages+xi.

This research is motivated by the observation that researchers assess the status change Bulog was considered more flexible in the duties related to national food because in its operations, BULOG can build cooperation with elements related to food issues at hand. This research paper aims to discuss on "The Role of Discourse Analysis Actor In Food Security Issues in East Java (Studies in Bulog East Java, Surabaya)." Problems that would like to note in this study is how much community involvement (private, farmers) conducted by the East Java BULOG role in running the national food agencies at the provincial level as a process of democratization in the formulation and operationalization of food kebijakan on food security issues, then how realization of two dual role as a Public Corporation in its efforts to give public service, and to pursue profits in a balanced manner. In this study sampled BULOG Divre in East Java, Surabaya Sub Regional Division North, at Surabaya.

Research using qualitative methods with a descriptive approach. This method uses primary and secondary data sources, techniques of data collecting by observation, interviews, field notes, the researcher himself. Methods of analysis and interpretation of data includes data collection, data reduction, data presentation, drawing conclusions, which is the interpretation of discourse analysis and interpretation of the researcher. Discourse analysis focuses on the pretensions of latent or hidden messages. Discourse analysis is an important element in the analysis is the interpretation of the researcher.

Results from the study indicate that issues related to food security, which acts as Bulog supporting the realization of national food security, still less than optimal in dealing with the processing of rice stored in the warehouse, so much rice is experiencing degradation after being stored for a long time . It was related to the function in the distribution of public pelayanan RASKIN, which is still a lot of rice that channeled in poor quality. The cause of, among others, is because the cost of care and management of rice in the warehouse Bulog is very expensive, in addition, agricultural products are rice is highly susceptible to degradation when stored in a long time. Bulog so far has not had an effective and efficient way of handling poor quality of rice stored in warehouse, especially rice which is channeled to the poor. Thus, it turns out the issue of quality remains a factor that is still very questionable about the seriousness of the government to achieve food security that can be reached by the poorest people with the appropriate quality standards and reasonable consumption. However, BULOG era can be felt now more openness in things that involve the cooperation partners, although still limited in terms of democratic bargaining interests of the forum to socialize and not policy-making forum. in addition, the accessibility of the

farmers is more wide open, they have access in conveying the need, and others, although not directly against the government, but they have access or channel to deliver from their contractors, middlemen, the employers / contractors who buy their rice for resale to the market and paid to the Bulog (as mitrakerja). Thus, communication between government and the community now feels more open, so at least be able to minimize the gaps in policy formulation and pembuatan, in this case is the policy about food.

Seeing the results of research conducted by the researchers, there are some things that can be done by Bulog to optimize its role in order to support the realization of food security is to improve the system of cooperative relationships with outside parties BULOG, together with many parties in order to improve rice quality standards established by the international food and improving the network system in order to improve affordability of services in the field of food quality and quantity standards in accordance with the goals that are worthy to take (appropriate and on target).

**Keywords: Food Security, Democracy, The Role of East Java Regional Division BULOG**

## KATA PENGANTAR

Segala Puji bagi Allah SWT, yang hanya dengan Rahmat, Karunia, Berkah, Anugerah, serta Pertolongan dari-Nya skripsi ini dapat terselesaikan meskipun dengan berbagai macam alasan sehingga sempat tertunda untuk terselesaikan tepat pada waktunya, serta membutuhkan pengorbanan dan perjuangan tersendiri dalam penyelesaiannya. Sungguh kebahagiaan dan kelegaan luar biasa ketika tulisan ini dapat terselesaikan dalam waktu yang meski tertunda, namun tetap terencanakan.

Penelitian Skripsi ini membahas tentang analisis diskursus peran aktor dalam isu ketahanan pangan di Jawa Timur (studi pada Perum Bulog Jatim, Surabaya). Penelitian ini menggambarkan mengenai peran Perum Bulog sebagai lembaga pangan nasional yang merupakan aktor ketahanan pangan dalam menjalankan peran serta fungsinya sebagai perusahaan umum yang dituntut selain melakukan tugas pelayanan publik, juga harus mampu menghasilkan keuntungan sebagai sebuah perusahaan umum dalam hal pangan di wilayah Jawa Timur.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.

Penelitian ini tentunya tidak akan dapat terselesaikan tanpa adanya bantuan, dukungan, serta kerjasama dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: u I just wanna say to thank you for: Endang, elpha sayang, Triyanti

1. *My Lovely Parents*, (Ibunda, Siti Nuriyah dan Bapak Drs. H Yugiono Ari Basuki) yang telah menjadikan aku sebagai anak yang bisa mengerti akan besarnya kasih sayang orang tua serata selalu dan tak pernah lelah mengalirkan doa-doanya untuk kebahagiaan dan kesuksesan putranya di dunia dan akhirat. Hanya Bakti ku yang akan kuberikan kepada kalian berdua, sebagai balasan yang tak akan pernah bisa kubayar dunia akhirat.
2. Buat NDA, *Subhanallah*, hanya ucapan terima kasih dan kasih sayang yang pantas kuberikan padamu atas semua bentuk *support*, perjuangan, perhatian, yang sangat-sangat membantu terselesaikan skripsi ini dari awal



hingga akhir nya. Dan *Alhamdulillah*, sebuah kata yang mewakili rasa syukurku atas pertemuan yang yang ditakdirkan Tuhan, ini. Doakan, semoga aku mampu jadi wanita yang selalu menjadi *energy* untuk setiap kesuksesanmu kelak sesuai harapan.

3. Bapak Dr. Sarwono, M.Si selaku ketua pembimbing, dan Bapak Drs. Mochamad Rozikin, M.AP. selaku anggota pembimbing yang telah melipatkangandakan kesabarannya demi membimbing saya untuk menyelesaikan tulisan ini.

4. Bapak Prof. Dr. Sumartono, M.S. selaku dekan fakultas Ilmu Administrasi universitas Brawijaya.

5. Bapak Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si selaku Ketua jurusan Administrasi Publik.

6. Ibu Yulia, selaku ketua sie Humas Perum Bulog Divisi Regional Jawa Timur, Bapak Budhi Ganefiantara, selaku ketua sie Pengadaan pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Timur, Bapak Sugeng, selaku ketua seksi Pelayanan Publik pada Perum Bulog sub Divisi Regional Surabaya Utara, dan Mbak Nita, selaku staf humas pada Perum Bulog Divisi Regional Jawa Timur yang telah membantu kelancara penulisan skripsi ini.

7. Elpha Cayang (adik perempuan) yang mendukung hal akomodasi, transportasi, doa, serta kasih sayang, selama penelitian di Surabaya. *Alophyu phull..khennuwwl*

8. Keluarga besar KAMMI komisariat Universitas Brawijaya dan KAMMI Daerah Malang yang telah menitiskan makna kehidupan untuk terus berjuang, berkompetisi, dan memberikan yang terbaik dalam hidup, serta menjadikanku sebagai pribadi dan selalu berusaha untuk mencapai kesempurnaan, dan pribadi yang bermanfaat buat diri dan sosial.

9. Dzonzalez Nuraini (Endang), syukur yang tak pernah henti pada Sang Khaliq atas pertemuan kita, serta nikmat ukhuwwah yang kita rajut bersama atas naungan cinta pada-Nya. Makasih buanyak udah mau nemenin muter-muter Surabaya, dan membantu mencarikan data. Moga Alah selalu menguatkan langkah kita dalam setiap perjuangan kehidupan, dan memudahkan urusan anti.

10. Triyanti Dewi & Amsir (Risma) atas semua dukungan dalam semua bentuk yang telah kalian kucurkan padaku diatas kalimat ukhuwwah. Semoga Allah senantiasa mencintai kita, karena kita saling mencintai satu sama lainnya karena-Nya.

Malang, 20 Mei 2010

Penulis

Nurfadilah A. D.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
MOTTO .....	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	v
RINGKASAN .....	vi
SUMMARY .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
Latar Belakang .....	1
A. Rumusan Masalah .....	15
B. Tujuan Penelitian.....	15
C. Kontribusi Penelitian.....	16
D. Sistematika Pembahasan .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Administrasi dan konsep Negara.....	20
B. Pemerintahan yang Baik .....	24
C. Kebijakan publik .....	27
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	27
2. Model Pengambilan keputusan.....	33
3. Analisis Kebijakan publik .....	36
D. Konsep Demokrasi .....	40
E. Ketahanan Pangan ( <i>Food security</i> ) Nasional .....	41
F. BULOG   44	
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	49
B. Fokus Penelitian .....	49
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	51
D. Sumber Data.....	52
E. Teknik Pengumpulan Data .....	52
F. Analisis Data .....	53
<b>BAB IV PEMBAHASAN</b>	
A. Penyajian Data Umum .....	55
Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur.....	55
a. Geografis .....	55
b. Wilayah Pemerintahan .....	55

c. Demografis Penduduk .....	57
d. Tenaga Kerja .....	57
e. Pendidikan .....	57
f. Luas Lahan dan Penggunaannya.....	58
g. Tanaman Bahan Makanan .....	60
h. Potensi Ekonomi .....	60
B. Penyajian Data Fokus .....	
1. Gambaran Umum Tentang Bulog .....	61
a. Bulog sebelum Era Reformasi .....	61
b. Bulog Setelah Era Reformasi .....	61
2. Gambaran Umum Tentang Perum Bulog Jawa Timur.....	68
a. Landasan Perubahan menjadi Perum (Perusahaan umum) .....	68
b. Latar Belakang .....	70
c. Visi dan Misi Perum Bulog .....	71
d. Profil Perusahaan umum Bulog Divisi regional Jawa Timur....	71
e. Perum Bulog dalam merealisasikan Peran Ganda sebagai Pelayan Publik serta Pelaku Usaha Komersial .....	72
1) Misi Pelayanan Publik .....	72
2) Misi Komersial.....	85
f. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Misi Perum Bulog .....	94
1. Faktor pendukung .....	94
2. Faktor penghambat .....	95
g. Mitrakerja (Peran dan Hubungan dengan Perum Bulog) .....	98
1. Peran dan fungsi Mitrakerja .....	98
2. Badan Hukum Mitrakerja Pengadaan .....	99
3. Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Kemitraan .....	100
4. Pola Hubungan antara Perum Bulog dengan Mitrakerja .....	101
h. Koperasi Unit Desa sebagai fasilitator antara perum Bulog dengan para petani dalam mewujudkan ketahanan pangan didaerah .....	105
C. Analisis dan Interpretasi Data .....	108
1. Analisis Diskursus Peran Aktor dalam Isu Ketahanan Pangan di Jawa Timur.....	108
a. Ketahanan Pangan .....	108
b. Demokratisasi Peran Perum Bulog Jawa Timur dalam Isu Ketahanan Pangan .....	113
c. Petani dan Perum Bulog Jawa Timur dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan yang Demokratis .....	120
2. Rasionalitas Perum Bulog dalam Operasional untuk menjadi Lembaga Andalan Ketahanan Pangan dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional.....	123
3. Kerjasama dengan Mitrakerja dalam Upaya Mendukung Peran Perum Bulog dalam Pelayanan Publik serta Menjadi Andalan Ketahanan Pangan .....	128
4. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Misi Perum Bulog.....	133
1. Faktor Pendukung .....	133

2. Faktor Penghambat.....	134
1) Misi Pelayanan Publik.....	134
2) Misi Komersil .....	135
3) Internal/ SDM (Sumber Daya Manusia) .....	135

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	136
B. Saran .....	142

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>143</b>
-----------------------------	------------

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sistem pangan dalam sebuah negara merupakan masalah yang sangat fundamental, Beddu Amang (Sistem pangan nasional, 1995) menyatakan setidaknya ada 3 alasan mengapa sistem pangan dianggap penting, yaitu karena *pertama* porsi pangan dalam pengeluaran keluarga masih tetap menempati urutan terbesar (antara 40-60 persen), khususnya bagi golongan berpendapatan rendah. *Kedua*, pekanya pengaruh harga pangan terhadap komoditi lainnya yang mengharuskan kita untuk mencermati berbagai perubahan struktural baik didalam maupun luar negeri yang mempengaruhi produksi, konsumsi dan perdagangan pangan dalam masa mendatang. *Ketiga*, makin kuatnya tuntutan liberalisasi dalam bentuk globalisasi maupun regionalisasi perdagangan menuntut pemikiran baru guna penyesuaian sistem pangan lebih lanjut tanpa meninggalkan keberpihakan kita kepada kepentingan nasional dan stabilitas ekonomi. Pada tanggal 13 Juni 1995, international Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington mengedarkan suatu makalah yang ditujukan kepada negara anggota FAO dan berbagai pakar yang berjudul **"A 2020 Vision For Food, Agriculture, and the Enviroment"**. Satu dari enam aksi berkelanjutan (*sustained action*) yang direkomendasikan dalam makalah tersebut adalah untuk memperbaiki status pangan gizi masyarakat ialah memperkuat kapasitas pemerintah di negara berkembang untuk melaksanakan fungsinya secara tepat di bidang pangan, antara lain di bidang penelitian dan penyuluhan pertanian. Pergeseran struktur ekonomi dalam era menuju industrialisasi selalu disertai dengan transformasi di dalam atau antar sektor baik dalam skala makro maupun mikro. Ekonomi perberasan, secara makro juga mengalami perubahan meskipun aspek mikro dan politiknya belum berubah. Masalah pangan sendiri bukanlah hal yang dapat dianggap remeh. Tetapi hal tersebut adalah masalah yang sangat serius dan strategis. Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang tidak dapat ditunda pemenuhannya barang sekejap. Tidak tersedianya pangan dapat memberi pengaruh besar yang dapat melemahkan ketahanan nasional.

Membahas permasalahan pangan Nasional kita, tidaklah mungkin terlepas dari peran Bulog sebagai lembaga pemerintah yang mengurus masalah perberasan Nasional. Kita mengetahui kehadiran Bulog sebagai lembaga stabilisasi harga pangan memiliki arti khusus dalam menunjang keberhasilan Orde Baru sampai tercapainya swasembada beras tahun 1984. Menjelang Repelita I (1 April 1969), struktur organisasi Bulog diubah dengan Keppres RI No.11/1969 tanggal 22 Januari 1969, sesuai dengan misi barunya yang berubah dari penunjang peningkatan produksi pangan menjadi buffer stock holder dan distribusi untuk golongan anggaran. Kemudian dengan Keppres No.39/1978 tanggal 5 Nopember 1978 Bulog mempunyai tugas pokok melaksanakan pengendalian harga beras, gabah, gandum dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga, baik bagi produsen maupun konsumen sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah. Hingga saat ini, tepatnya sejak era reformasi, status Bulog terus mengalami perubahan, terakhir pada tahun 2003 statusnya berubah menjadi BUMN. Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik atau disingkat Perum Bulog adalah sebuah lembaga pangan di Indonesia yang mengurus tata niaga beras. Bulog dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor 114/Kep/1967. Bulog resmi berubah menjadi Perum Bulog pada 10 Mei 2003. Dengan status Perum, Bulog yang selama ini menjalankan aktivitas bisnis (yang sebetulnya terlarang dilakukan Lembaga Pemerintah Non-Departemen) menjadi legal. Dengan status Perum, Bulog juga harus meraih keuntungan.

Di masa pemerintahan orde baru, seluruh kebijakan pertanian Soeharto berorientasi untuk swasembada beras. Beberapa kebijakan pemerintah pada saat itu seperti: sepanjang tahun 1970 an hingga awal 1980an, investasi besar-besaran pada infrasturuktur pertanian, pengembangan benih unggul serta pestisida, dan subsidi pada pupuk untuk petani; pembangunan infrastruktur pertanian dan pengembangan teknik-teknik pertanian serta subsidi pada petani ini kemudian dikenal sebagai the green revolution, revolusi hijau di bidang pertanian. Revolusi Hijau yang diawali dengan penemuan mutakhir di bidang agronomi yang mengenalkan varietas padi bersiklus pendek dengan hasil tinggi menjadi faktor pendukung keberhasilan program swasembada beras pemerintah orde baru.

Program revolusi hijau adalah proyek ambisius pemerintah orde baru yang memerlukan dukungan biaya yang cukup tinggi. Biaya tidak hanya untuk varietas padi, tetapi juga meliputi rekrutmen dan pelatihan penyuluh pertanian, subsidi sarana produksi, perbaikan infrastuktur dan stabilisasi pasar. Disini peran Bulog yang sangat menentukan. Bulog dapat menyerap seluruh gabah dari petani secara langsung, kemudian menjaga kestabilan harga gabah yang menguntungkan petani serta harga beras yang dapat dijangkau oleh semua kalangan, termasuk kaum dibawah garis kemiskinan. Peran Bulog juga tidak hanya sampai disitu, untuk membantu para petani Bulog juga telah menyiapkan bibit padi dengan kualitas terjamin dan pupuk dalam jumlah besar yang sengaja disiapkan untuk para petani dengan harga yang terjangkau sehingga semakin mempermudah para petani dalam melakukan pekerjaannya. Berbagai subsidi telah diberikan pemerintah kepada petani padi selama ini. subsidi tersebut bermuara pada tercapainya swasembada beras, yang pada gilirannya diharapkan mampu menciptakan ketahanan pangan secara nasional. Namun, keberhasilan tersebut ternyata secara ekonomis berdampak ganda. Pertama, terjadinya subsidi kepada masyarakat perkotaan dalam bentuk harga beras murah yang berlangsung lama dan kedua, pada saat yang bersamaan nilai tukar produk petani padi cenderung merosot sebagai akibat dari kebijakan untuk mengamankan ketersediaan produksi beras pada tingkat harga yang murah.

Subsidi harga beras untuk masyarakat perkotaan secara politis sangat diperlukan untuk mencari legitimasi dan dukungan politik massa perkotaan terhadap pemerintah. Sebab pemerintah berhasil menyediakan beras murah yang merupakan salah satu kebutuhan pokok utama masyarakat luas. Di sisi lain, kebijakan itu akhirnya justru menempatkan petani dan usaha pertanian padi hanya sebagai alat untuk mengamankan politik penyediaan pangan yang murah, bukan sebagai layaknya usaha ekonomi produktif yang komersial.

Secara finansial, kebijakan itu berimplikasi pada penyediaan anggaran pemerintah (APBN) yang sangat besar, terutama untuk menyediakan berbagai subsidi yang diperlukan petani padi. Subsidi itu antara lain dalam bentuk kredit murah, benih, pupuk, sarana produksi padi, pembangunan infrastruktur jaringan irigasi, dan penyediaan pendamping atau penyuluh pertanian.



Dengan pola subsidi itu, secara substansial kebijakan pemerintah, baik dalam upaya peningkatan kesejahteraan petani maupun dalam upaya mempertahankan ketahanan pangan, tak dapat berlangsung secara sistemik dan berkelanjutan. Hal itu mengingat biaya ekonomis yang ditanggung pemerintah teramat besar-yang tercermin dari beban anggaran untuk kebutuhan subsidi setiap tahunnya. Satu-satunya keuntungan ekonomis hanya dinikmati oleh masyarakat nonpetani, terutama di wilayah perkotaan, yang selalu dimanjakan dengan murahnya harga beras.

Kebijakan subsidi yang tidak tepat itu diperparah dengan belum tersusunnya regulasi yang memihak dan melindungi petani dan usaha pertanian padi. Belum ada aturan tentang land reform, proteksi terhadap alih guna lahan sawah, insentif fiskal untuk kegiatan usaha pertanian, dan pengaturan tata niaga yang memihak petani.

Subsidi pupuk yang bertujuan menurunkan beban salah satu komponen biaya produksi dalam praktiknya justru menimbulkan kelangkaan dan memicu tingginya harga pupuk. Hal itu bisa ditelusuri dari sisi produksi, yakni murahnya biaya produksi pupuk kimia karena adanya subsidi gas dari pemerintah kepada pabrik pupuk. Kondisi ini cenderung menghasilkan moral hazard di kalangan pabrikan. Biaya produksi yang murah ini secara teknis menurunkan harga pupuk domestik secara relatif dibandingkan dengan harga pupuk di negara-negara lain. Kesenjangan harga inilah yang mendorong terjadinya penjualan pupuk ke luar negeri sehingga secara ironis insentif itu justru lebih banyak dinikmati oleh produsen yang melakukan penjualan pupuk ke luar negeri. Sedangkan dari sisi distribusi, pengawasan dan pengendalian tata niaga serta distribusi pupuk yang tak optimal mengakibatkan semakin panjangnya rantai distribusi. Hal ini secara ekonomis menghasilkan keuntungan yang berlebihan di tingkat distributor. Kondisi ini diperparah dengan kebijakan pengaturan wilayah distribusi pupuk yang tak mempertimbangkan kebutuhan petani terhadap jenis-jenis pupuk tertentu dari pabrik pupuk tertentu. Sulitnya perubahan konsumsi jenis pupuk dan pergeseran fanatisme petani terhadap jenis pupuk itu merupakan moral hazard bagi distributor untuk mempermainkan pasokan pupuk. Implikasinya harga pupuk jenis tertentu di tingkat petani naik.

Peranan Bulog di era orde baru tersebut menunjukkan adanya intervensi pemerintah di bidang pertanian termasuk perberasan diperluas cakupan pada sisi produksi dan kesejahteraan petani. Selain masalah subsidi pupuk, terdapat beberapa masalah lain yang timbul di era orde baru tersebut antara lain seperti kerusakan lingkungan pedesaan, dimana petani selama ini didera oleh kebijakan peningkatan produktivitas pertanian melalui pupuk dan obat-obatan kimiawi yang bukan hanya menciptakan ketergantungan melainkan juga merusak lahan pertanian. Kemudian, masalah hak asasi petani, yang mana selama ini petani sebenarnya telah berkorban besar bagi kepentingan *survival* negeri ini. Betapa tidak, biaya mengolah tanah, harga bibit, pupuk serta obat-obatan dalam beberapa tahun terakhir terus melambung. Biaya tanam dan upah pemeliharaan semakin mahal. Tetapi oleh karena harga gabah relatif murah dan selama ini dikontrol pemerintah, maka petani sesungguhnya dieksploitasi, dan mereka tidak pernah memperoleh santunan yang memadai. Hak asasi petani terinjak-injak tanpa ada pembelaan yang jelas. Memang ada petani yang diuntungkan sehingga kehidupannya agak lebih baik. Akan tetapi, disamping petani dalam kategori ini jumlahnya tidak banyak, mereka sebenarnya mengambil kesempatan kerja milik petani miskin. Kegiatan mereka sebagai pemilik traktor, penggilingan padi dan penebas ditengarai menciptakan posisi petani gurem menjadi semakin marginal. Dampak negatif dari pembangunan pertanian seperti ini adalah di pedesaan kemudian terjadi apa yang disebut 'kolonialisme internal', atau penindasan petani kaya atau agak kaya terhadap petani miskin. Dan selanjutnya adalah masalah melemahnya fungsi institusi lokal. Menurut **Flynn** (1987) lemahnya kelembagaan petani dikarenakan pembangunan yang sentralistis telah menghambat proses pembangunan kelembagaan (*local institutional building*) bahkan menghancurkan kelembagaan lokal yang telah eksis dan terbukti berperan dalam menyangga ketahanan pangan (*food security*). Usman (2004) lebih lanjut menjelaskan kebijakan sentralisasi pembangunan pertanian menyebabkan institusi-institusi lokal menjadi mandul dan tidak berfungsi. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, petani diwajibkan terhimpun dalam kelompok tani yang dibentuk dan dikontrol oleh pemerintah. Kelompok semacam itu sulit sekali mandiri, karena pengelolaannya harus mengikuti petunjuk pemerintah. Petani dibiasakan bekerja

dengan *blue print* yang diinstruksikan dari atas. Dan hampir tidak memiliki peluang terlibat pada proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Kalaupun dilibatkan, hanya pada proses merumuskan keputusan bukan eksekusi keputusan. Para penyuluh pertanian yang semula diharapkan menjadi pendamping petani ketika menemui masalah-masalah yang tidak mungkin dipecahkan sendiri, sebagian justru menjadi kepanjangan tangan pemerintah. Itu berarti bahwa selama ini petani tidak pernah diajak hidup berdemokrasi. Hak-hak politik petani dikebiri sehingga mereka tidak berdaya, dan dikondisikan dalam kehidupan masyarakat dengan struktur kekuasaan yang sangat monolitik. Sosok kebijakan pangan nasional tersebut pada akhirnya berdampak pada merosotnya nilai tukar petani dan meningkatnya kemiskinan di kalangan petani khususnya petani padi.

Dari sini, pemerintah dinilai telah memposisikan petani sebagai objek pembangunan yang dieksploitasi bukan sebagai subjek pembangunan yang diberikan hak merencanakan dan melaksanakan berbagai kegiatan di sektor pertanian sesuai dengan kebutuhannya. Ini terlihat dari setiap pergantian *policy makers* di sektor pertanian membawa konsekuensi pergantian program-program pertanian yang tanpa berkesinambungan. Dominasi peran pemerintah dalam pembangunan sektor pertanian juga telah menyebabkan hancurnya modal sosial lokal (*social capital*) yang menyangga ketahanan pangan. Secara sederhana modal sosial diartikan sebagai serangkaian nilai atau norma informal yang dimiliki bersama diantara anggota suatu komunitas tertentu yang memungkinkan terjadinya jalinan kerjasama diantara mereka (Dasgupta & Sarageldin, 2000).

Dinamika perubahan status dan peran Bulog yang otomatis menimbulkan sebuah metamorfosis tugas maupun fungsi yang diemban olehnya merupakan sebuah wujud usaha Bulog dalam melakukan perbaikan kinerjanya di bidang pangan yang identik dengan permasalahan Beras dengan berbagai bentuknya. Bulog sendiri sebagai lembaga yang konsen di bidang pangan/beras nasional dalam menjalankan tugas tidak lepas dari permasalahan atau polemik yang timbul. Di satu sisi dalam menjalankan tugasnya, Bulog mampu berkontribusi dalam menciptakan sebuah kondisi yang disebut swasembada pangan sejak tahun 1984 pada masa Orde Baru, namun disisi lain, bulog juga mendapatkan kritikan

tajam terhadap dampak yang muncul akibat pelaksanaan kewajiban tersebut karena adanya kelemahan yang muncul sebagai sebuah konsekuensi yang memang harus dihadapinya. Sejak awal, Peran Bulog antara lain adalah sebagai lembaga yang mengatur produksi beras dalam usahanya memenuhi kebutuhan pangan nasional (meskipun di awal kemunculannya peran ini lebih ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan pangan/kesejahteraan bagi militer), pemenuhan stok, cadangan, distribusi, sampai pada penyaluran beras miskin (raskin) untuk memberikan kemudahan akses bagi keluarga miskin terhadap pangan, menentukan harga pembelian gabah/beras, sampai dengan stabilisasi harga dalam upaya menjaga stabilitas social politik nasional sejak jaman orde baru, mampu memberikan sebuah prestise tersendiri dengan berhasil terciptanya kondisi yang disebut Swasembada Pangan. Namun di sisi lain, usaha untuk memudahkan akses pembelian masyarakat/konsumen beras yang mana sebagian besar mereka adalah para petani miskin yang tidak memiliki lahan sendiri/ petani gurem yang sekaligus adalah produsen beras dengan menekan harga di tingkat produsen supaya harga beli berasa mampu terjangkau oleh seluruh masyarakat tadi ternyata membawa dampak buruk bagi produsen yaitu petani yang menjadi sangat rugi dan menjadikan mereka sebagai kaum yang termarjinalkan. Hal tersebutlah yang melatarbelakangi proses metamorfosa bentuk, status serta peran yang diemban oleh lembaga beras nasional, Bulog ini. Di era reformasi, selepas 1998 beberapa kali terjadi perubahan peran dengan penambahan wewenang ataupun kewajiban yang harus dilakukan oleh Bulog dalam usahanya terkait masalah pangan nasional. Terakhir, sejak tahun 2003 hingga saat sekarang, Bulog berubah menjadi Perum (perusahaan Umum) yang mana semua peran mengenai penyelenggaraan pangan nasional dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumen dengan harga yang terjangkau, serta berupaya untuk dapat mensejahterakan kehidupan produsen dengan menetapkan harga minimal yang tidak terlalu rendah yang berakibat merugikan para petani sebagai produsen, Perum Bulog juga dituntut untuk mampu menghasilkan keuntungan dengan segala bentuk usahanya sebagai sebuah perusahaan. Fungsi baru Perum Bulog sebagai unit komersil diharapkan dapat menghasilkan profit dan mengurangi beban pembiayaan Pemerintah. Ruang lingkup kegiatan bisnis ini meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan

pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan gula pasir, usaha eceran, dan pusat perkulakan pangan terpadu. Sedangkan untuk tugas pelayanan publik, Bulog memiliki empat tugas utama, yaitu : *pertama*, menjaga Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah; *kedua*, stabilisasi harga pangan; *ketiga*, penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin); *keempat*, pengelolaan stok pangan nasional yang diharapkan mempunyai stok minimal 1 juta ton beras (*pipe line stock*).

Dalam hal ini, bukan hanya upaya maksimal Bulog untuk menjalankan tugas pelayanan publiknya secara optimal saja, tetapi dibutuhkan juga keprofesionalan, serta kemampuannya dalam hal manajemen sebagai sebuah organisasi atau perusahaan perncari laba. Keseimbangan dalam menjalankan perannya saat ini tidak lain menimbulkan sebuah ambiguitas tersendiri bagi (Perum) Bulog dalam menangani permasalahan pangan nasional, serta dalam hal perwujudan ketahanan pangan yang bermula di tingkat regional/daerah. Dewasa ini, situasi politik mendukung manajemen baru Bulog dibawah komando Mustafa Abubakar. Mantan Irjen DKP ini mengambil sejumlah langkah untuk mengubah Bulog menjadi lebih baik. Di antaranya adalah mengevaluasi bidang komersial. Yang tidak bagus diamputasi. Untuk yang bagus dilanjutkan seperti pengolahan beras, serta upaya mengoptimalkan fungsi gudang. Sedangkan untuk sektor PSO (pelayanan publik), Bulog melakukan langkah-langkah strategis untuk meningkatkan efisiensi .Manajemen baru juga mampu menyehatkan dan meningkatkan kinerja, serta peran SDMnya.

Hasilnya, pada 2007, defisit Bulog yang semula Rp524 miliar menjadi Rp340 miliar atau turun Rp180 miliar. Pada 2008 lalu Bulog berhasil menekan defisit, bahkan mampu surplus Rp101 miliar. Pada 2007, Bulog hanya cukup impor beras 1,3 juta ton, padahal target semula 1,5 juta ton. Darui sisi pengadaan dalam negeri juga meningkat, dari 1,5 juta ton menjadi 1,76 juta ton. Lantaran bisa menekan impor beras hingga 1,3 juta ton, kredibilitas Bulog pun mulai dipercaya. Apalagi tahun lalu, Bulog berhasil menorehkan sejarah sejak lembaga ini didirikan, yaitu zero impor atau tidak melakukan impor beras. Pencapaian ini diluar dugaan banyak pihak, karena pada 2007 masih impor, maka selama 2008 diyakini Bulog masih harus mendatangkan beras dari luar negeri. Tapi fakta

berkata lain. Pengadaan beras dalam negeri justru melonjak 80 persen, menjadi 3,2 juta ton. Bila dicermati, lonjakan pengadaan dalam negeri ini sama artinya dengan Bulog menyalurkan dana segar hampir Rp19 triliun ke pedesaan atau petani. Bandingkan jika kita impor beras, kocek Bulog akan mengalir ke petani Vietnam dan Thailand. Sebagai ilustrasi, jika kita memakai angka multiplier untuk pedesaan 1,4, maka dana yang menggerakkan ekonomi pedesaan mencapai Rp26 triliun.

Tidak hanya petani yang diuntungkan, masyarakat konsumen pun juga diuntungkan. Tahun lalu, harga beras cenderung stabil dan masih berada dalam kisaran daya beli masyarakat. Pedagang pun juga susah berbuat curang untuk memainkan harga.

Berberapa permasalahan yang timbul atas peran Bulog tersebut tidak lah terlepas dari sistem yang digunakan pemerintah dalam pengambilan keputusan yang diawali oleh proses perumusan kebijakan yang terkait masalah pangan, dalam hal ini adalah beras, kemudian proses pengambilan keputusan hingga proses pelaksanaan/ implementasi kebijakannya. Dalam kasus ini, pada era orde baru, pemerintah menjalankan peran monopolinya dengan memberikan kebijakan-kebijakan intervensinya atas kinerja atau pelaksanaan tugas Bulog sebagai tangan kanan pemerintah dalam hal pangan nasional ini. Meskipun pemerintah benar-benar memberikan kebijakan yang strategis dan dinilai bertanggung jawab dalam mengurus kebutuhan rakyat dalam hal pangan, namun Bulog terkesan dibatasi ruang geraknya dalam melakukan tugasnya dengan berbagai intervensi pemerintah yang dapat berupa peraturan presiden, Keputusan Presiden, atau sejenisnya. Dengan munculnya beberapa permasalahan seperti lahirnya kaum petani yang tertindas atas kebijakan harganya yang dinilai sebagai kelemahan penerapan system kebijakaan pada era saat itu. Pemerintah dinilai tidak akomodatif terhadap kebutuhan-kebutuhan yang terangkum dalam kepentingan kaum petani. Menentukan harga minimal beras tanpa menganalisa apa yang sebenarnya menjadi kebutuhan dasar para petani, seperti halnya biaya produksi yang dikeluarkan mulai dari pembelian benih/bibit unggul, pembelian pupuk, biaya irigasi sawah sampai biaya pemeliharaan tanaman padi hingga panen tiba. Hal inilah yang menjadi latar belakang berubahnya status Bulog menjadi Perum

perum dimana tidak terakomodasinya kepentingan para petani tersebut menjadi sebuah kritikan dimana mekanisme perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah saat itu dinilai tidak sejalan dengan asas demokrasi yang menghargai kebebasan dalam menyampaikan pendapat sebagai sebuah perwakilan atas kepentingan rakyat. Status perum Bulog saat ini dirasa lebih fleksibel dalam emngamban tugas yang terkait dengan pangan nasional karena dalam operasinya, bulog dapat membangun kerjasama dengan elemen yang terkait dengan isu pangan yang sedang dihadapinya. Dari sini, petani mampu menyalurkan segala aspirasi, kebutuhan, serta pendapat baik saran maupun kritik dalam merumuskan kebijakan pangan. Selain petani sebagai elemen penting yang terkait dalam isu pangan ini, Bulog sebagai lembaga pemerintah yang juga menjalankan usaha untuk memperoleh laba/keuntungan komersil juga dapat membangun kerjasama dengan berbagai elemen lain yang memiliki kepentingan dalam isu pangan tersebut. Diharapkan dengan berjalannya proses perumusan yang lebih fleksibel dan terbuka oleh perum Bulog saat ini, mampu menjadikan Bulog sebagai lembaga pangan nasional yang benar-benar memuaskan semua pihak/ elemen dalam fungsi pelayanan public sekaligus sebagai perusahaan pencari laba karena dengan banyaknya pihak atau elemen yang terlibat didalam perumusan kebijakan mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah dan bulog dalam memberikan solusi terbaiknya terhadap penanganan masalah pangan nasional. Hal ini didukung karena setiap pihak/ elemen yang berkepentingan dalam isu ini pasti memiliki alasan atas pendapat atau kepentingan yang mereka sampaikan pada saat proses perumusan kebijakan yang lebih demokratis tersebut.

Hal ini sangat berbeda dengan apa yang terjadi di era reformasi saat ini. Fenomena keterbukaan sekarang tentu sangat menyulitkan bagi Bulog dan pemerintah untuk mengisolasi pasar beras dari pengaruh pergerakan harga di tingkat global. Namun inilah yang menjadi tuntutan di era keterbukaan dimana, banyaknya studi menyangkut proses perumusan kebijakan yang mengharuskan keikutsertaan (partisipasi) masyarakat, dengan kata lain bahwa proses kebijakan atau pembuatan keputusan tidak lagi hanya dimonopoli oleh pemerintah (birokrat). Secara implisit, Fatah (2001, 5) mengemukakan bahwa posisi rakyat dalam suatu negara sebagai hakekat dari demokrasi, dimana mereka memiliki

akses baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap suatu kebijakan publik. Fokus dari pemikiran ini adalah terdapatnya lembaga/intituti (Partai Politik, LSM, organisasi kemasyarakatan, komite, parlemen dan lain-lain) yang mewakili rakyat dalam proses perumusan kebijakan publik.

Hal ini juga diharapkan mampu menjawab persoalan pangan dalam isu ketahanan pangan nasional dimana peran Perum Bulog tidak lagi memonopoli pasar, serta pemerintah tidak lagi mendominasi terhadap kebijakan yang terkait dengan masalah pangan nasional khususnya beras. Namun Bulog lebih fleksibel dalam memainkan perannya karena menggunakan sistem yang lebih terbuka, karena tidak hanya terdapat satu pelaku saja dalam isu ketahanan pangan ini, melainkan terdapat beberapa pelaku yang ikut serta dalam menangani masalah ketahanan pangan nasional tersebut. Begitupula jika di daerah dapat dibentuk forum pangan, dimana forum ini terdiri dari pemerintah, swasta, kelompok profesional, LSM, pers dan tokoh-tokoh masyarakat. Keanggotaan forum tidak perlu mengikat, artinya kapan saja bisa menerima anggota baru, tetapi juga memberikan kesempatan andaikata ada anggota yang karena pelbagai alasan tidak bisa ikut bergabung. Forum pangan ini bisa mendiskusikan pelbagai masalah di seputar faktor-faktor yang dominan dan determinan menghambat terciptanya ketahanan, keterseediaan, keterjangkauan dan distribusi pangan di tingkat lokal. Faktor-faktor itu bisa berakar dari kondisi sosial masyarakat sendiri, bias juga berasal dari persoalan ekonomi politik internasional yang muncul bersamaan dengan kapitalisme global. Pada saat negara-negara kapitalis secara sistematis sedang melakukan intervensi besar-besaran melalui berbagai macam saluran, termasuk pangan. Mereka sedang mendukung *free market* tetapi sebenarnya tidak melakukan *fair market* (Usman 2004). Oleh karena itu apabila tidak disikapi dengan cermat dan hati-hati pemerintah lokal dan masyarakat pedesaan bisa terjerat mengikuti kemauan para kapitalis global yang akan mengerogoti *resources* pedesaan. Pemerintah juga bias mengajak swasta dari daerah-daerah sendiri maupun daerah lain agar tertarik menanamkan modalnya untuk keperluan diversifikasi pangan, pengolahan dan merubah kultur pangan. Mereka harus diyakinkan bahwa bergerak dalam bisnis pangan, bukan hanya akan memperoleh keuntungan ekonomi tetapi secara politis juga memperkuat posisi masyarakat



terutama lapisan bawah. Karena itu juga harus dipilih sektor swasta yang tidak semata-mata mencari keuntungan ekonomi tetapi memiliki motivasi murni untuk menolong lapisan bawah yaitu petani miskin.

Dewasa ini kalangan ilmuwan Indonesia sendiri, perhatian terhadap masalah proses perumusan kebijakan yang demokratis sangat beragam. Hal ini ditandai dengan banyaknya studi menyangkut proses perumusan kebijakan yang mengharuskan keikutsertaan (partisipasi) masyarakat, dengan kata lain bahwa proses itu tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah (birokrat). Secara implisit, Fatah (2001, 5) mengemukakan bahwa posisi rakyat dalam suatu negara sebagai hakekat dari demokrasi, dimana mereka memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap suatu kebijakan publik. Fokus dari pemikiran ini adalah terdapatnya lembaga/intitusi (Partai Politik, LSM, organisasi kemasyarakatan, komite, parlemen dan lain-lain) yang mewakili rakyat dalam proses perumusan kebijakan publik.

Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi, mengingat prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan untuk memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Kondisi semacam ini mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik itu pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi stakeholders. Disamping itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas dan peluang ketimbang melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan berubahnya status Bulog menjadi Perum (Perusahaan Umum), diharapkan akan terdapat banyak pihak atau actor kebijakan yang berperan dalam menangani isu pangan nasional, sehingga akan ada banyak pula ide-ide yang muncul dari para actor yang terkait untuk memberikan solusi yang terbaik. Dalam merumuskan suatu kebijakan, dijelaskan bahwa actor, individu tidak akan terlepas dari pengaruh ideosinkretis dan pemikiran rasional (*rational choice*). Pengaruh ideosinkretis ini termasuk di dalamnya ideologi, kepercayaan, budaya, tujuan dan lain sebagainya. Umumnya negara yang kebijakannya ditentukan oleh keputusan individu adalah negara otoriter, atau sosialis dengan keadaan minim demokrasi.

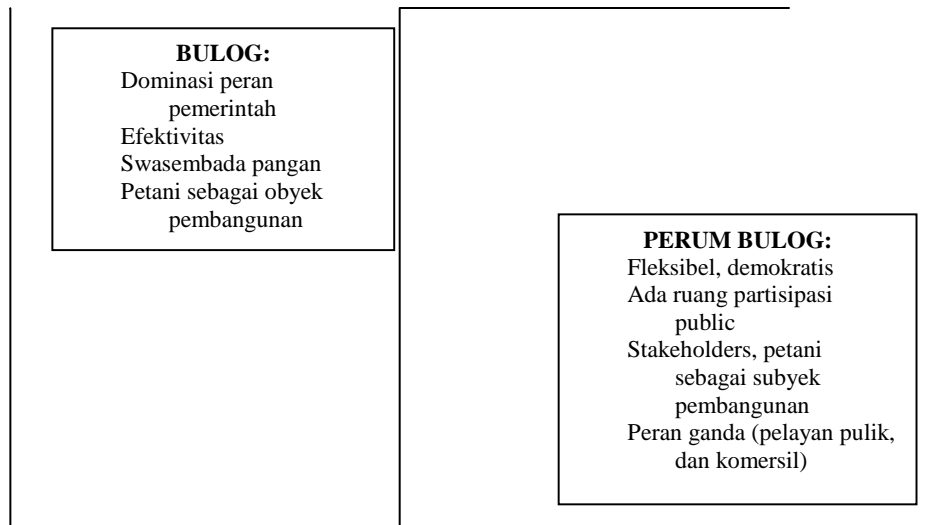
Sebaliknya, pendekatan kelompok melihat bahwa keputusan final suatu kebijakan bukan hanya ditentukan oleh kepentingan dan keinginan individu, tetapi lebih merupakan manifestasi kepentingan kelompok. Kelompok yang dimaksud di sini bisa merupakan kelompok kepentingan, kelompok penekan, ataupun kelompok lain yang mempunyai posisi strategis dan kepentingan tertentu di pemerintahan. Sehingga apabila kepentingannya tidak diakomodasi oleh pemerintah, kelompok kepentingan ini bisa metransform dirinya menjadi kelompok penekan. Hal tersebut berdasar bahwa setiap manusia memiliki alasan atau rasionalitas terhadap apa yang diputuskan untuk dilakukannya. Begitu pula dengan pembuatan kebijakan atau keputusan membutuhkan alasan mengapa memilih alternative atau keputusan yang telah ditetapkan. Model rasional adalah 'rasional' dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Simon (1957: 76) bahwa seseorang individu bisa dikatakan bertindak rasional bila jika perilakunya punya tujuan dan diarahkan untuk merealisasikan tujuan tersebut. Suatu organisasi ataupun suatu kelompok (kepentingan) bisa dikatakan rasional jika ia berusaha mencapai atau memaksimalkan nilai-nilainya dalam situasi tertentu.

Dengan demikian, perubahan yang terjadi dalam tubuh Bulog di era Reformasi, atau juga disebut era keterbukaan seperti sekarang ini akan sejalan dengan prinsip administrasi Publik itu sendiri, dimana aksiologi dari ilmu administrasi adalah menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat yang dilatarbelakangi oleh keinginan manusia untuk memenuhi segala keinginannya secara lebih mudah. peran dari administrasi itu adalah menciptakan keteraturan dan keamanan di dalam kehidupan masyarakat sehingga masyarakat dapat dengan mudah menyelesaikan segala urusannya dan dapat hidup dengan penuh rasa aman. Lebih jauh dari itu, ilmu administrasi merupakan suatu penjaga kelangsungan peradaban manusia. Menurut Beard dalam Zauhar (1992) kelangsungan pemerintahan yang beradab dan malahan kelangsungan hidup dari peradaban itu sendiri, akan sangat tergantung atas kemampuan manusia untuk mengembangkan dan membina administrasi, administrasi yang lebih menekankan pada aspek dialog yang murni di antara para pelaku (musyawarah) karena musyawarah

merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan dari fitrah manusia. Dengan fitrahnya manusia memiliki potensi untuk baik dan benar, dan karena itu setiap orang memiliki hak untuk didengar pendapatnya. Pada sisi lain, orang lain juga memiliki kewajiban untuk mendengar pendapat itu. Proses didengar dan mendengar inilah yang menjadi dasar mekanisme musyawarah. Administrasi yang seperti ini merupakan administrasi deliberative dimana aksi para partisipannya melalui tindakan saling pengertian, berargumentasi, dan musyawarah untuk memecahkan masalah tanpa adanya pemaksaan. Proses yang dilalu dalam Adminnistrasi deliberative ini melalui dua tahapan, yakni tahapan pembentukan kehendak dan tahapan pembentukan opini. Oleh karena itu, dalam administrasi deliberatif peran yang ada harus didistribusikan kepada seluruh aktor, kewenangan dibagi, dan kerja sama saling menguntungkan antar aktor tanpa ada salah satu yang dirugikan harus ditegakkan.

Dari paparan polemik diatas penulis mempertanyakan beberapa hal yaitu: peran aktor kebijakan pangan (pemerintah dan perum Bulog) serta bagaimana stakeholders atau elemen yang terkait mengutarakan pendapatnya sebagai representasi atas kepentingan mereka terkait dengan dua visi besar perum Bulog?; mampukah Perum Bulog dengan keambiguitas-perannya sekarang menjalankan tugasnya dalam fungsi pelayanan publik di bidang pangan secara optimal dan efisien sekaligus menjalankan fungsi pencari keuntungan?; status Bulog yang seperti apakah yang lebih menjamin kesejahteraan rakyat baik konsumen maupun produsen, apakah status Bulog di era Orde Baru dengan mekanisme perumusan kebijakan yang tertutup, mengabaikan nilai demokrasi, ataukah peran barunya sebagai Perum yang lebih fleksibel dan terbuka dengan mengakomodasi banyak kepentingan?

**Bagan**  
**perbandingan antara Bulog lama dengan Perum Bulog (baru)**



**B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan judul yang telah diambil, maka peneliti membatasi tulisan dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pelibatan masyarakat (swasta,petani) yang dilakukan oleh perum Bulog Jawa Timur dalam menjalankan peran lembaga pangan nasional pada tingkat provinsi sebagai suatu proses demokratisasi dalam merumuskan serta operasionalisasi kebijakan pangan terhadap isu ketahanan pangan?
2. Bagaimana realisasi atas dua peran ganda sebagai Perum dalam usahanya memberikan pelayanan publik, serta mencari laba secara seimbang?
3. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan peran ganda perum Bulog melalui dua visi besarnya?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelibatan elemen masyarakat yang menjadi mitrakerja/stakeholder Perum BULOG dalam proses perumusan kebijakan serta dalam menunjang pelaksanaan tugas publik sesuai dengan kedua visi besar perum Bulog dalam rangka mewujudkan Ketahana Pangan di Jawa Timur dalam konsep demokrasi

2. Untuk mengetahui pelaksanaan kedua visi perum Bulog sebagai lembaga pangan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Jatim.
3. Untuk mengetahui apa sajakah faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam melaksanakan tugas publik dan usahanya mencari keuntungan (laba)?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara :

1. Manfaat teoritis :

Sumbangan pemikiran yang berkaitan dengan kebijakan yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan terkait dengan ketahanan pangan nasional. Serta mampu memberikan wacana dan informasi mengenai kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan melalui peran dan fungsi yang seharusnya dilakukan oleh para actor kebijakan yang terkait.

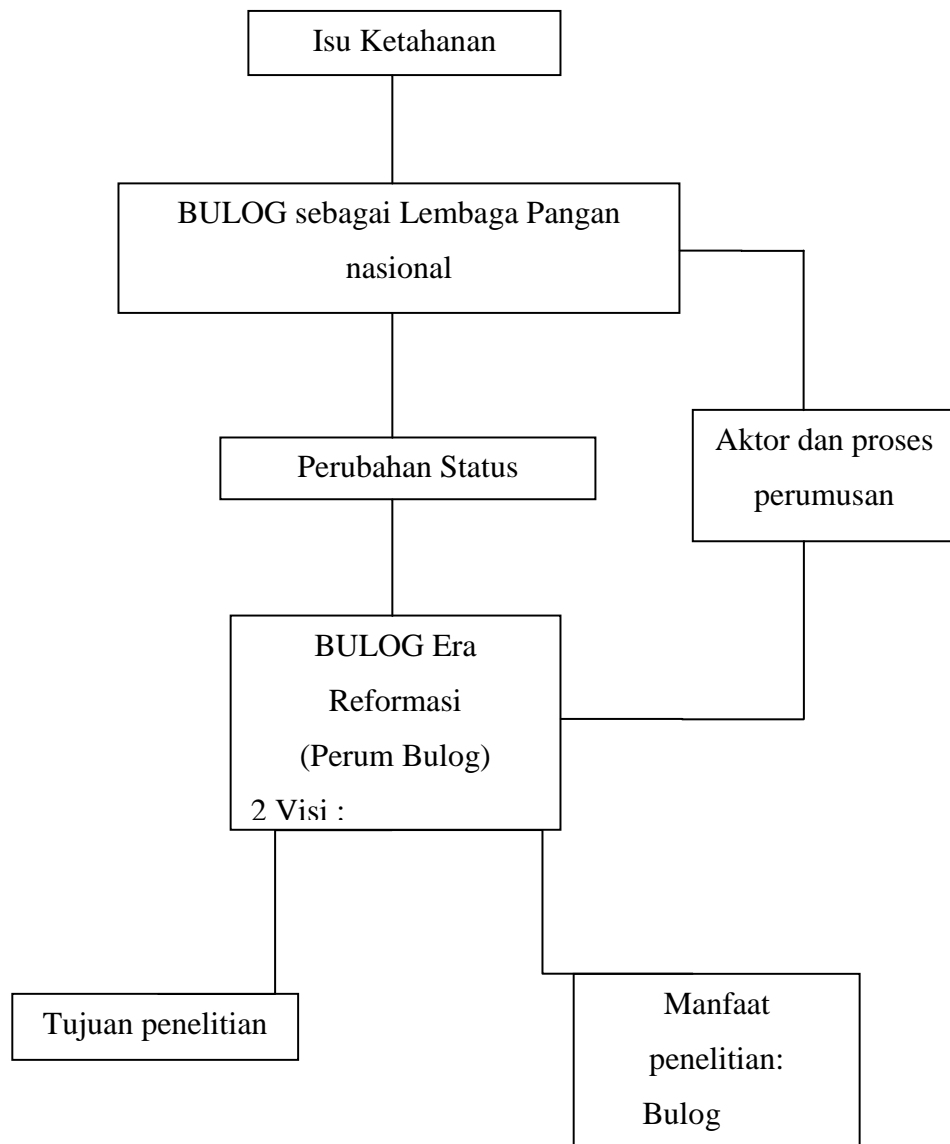
2. Manfaat praktis :

Sebagai masukan yang dapat dimanfaatkan oleh para actor kebijakan ketika mengambil kebijakan khususnya bidang ketahanan pangan, dalam hal ini, BULOG di wilayah Jawa Timur.

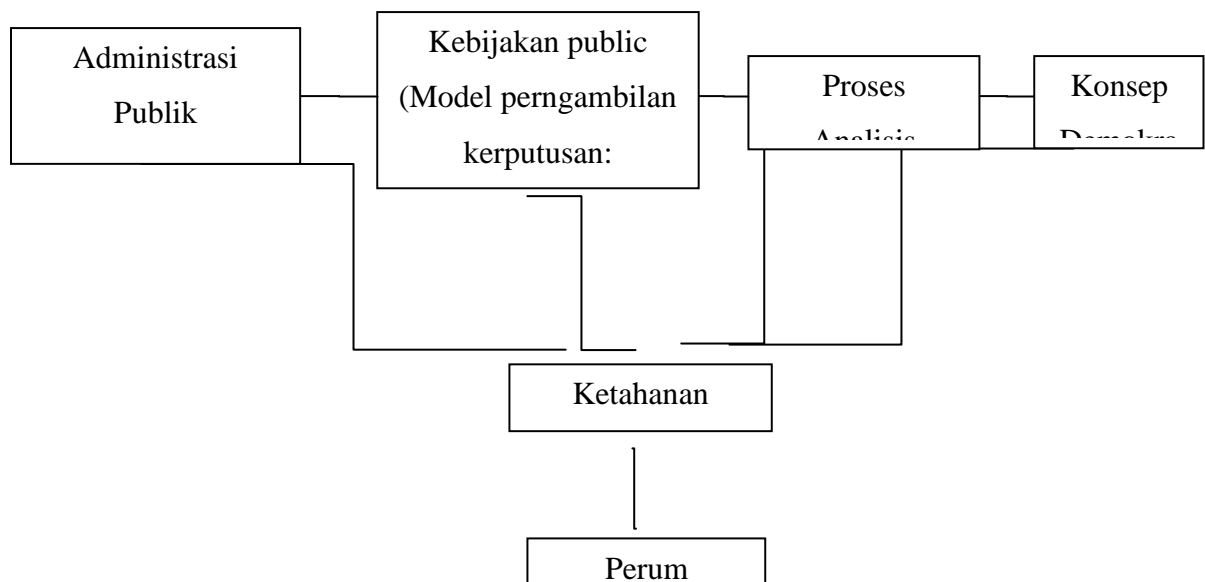
#### **E. Sistematika Pembahasan**

sistematika yang digunakan penulis dalam proposal penelitian ini terdiri dari :

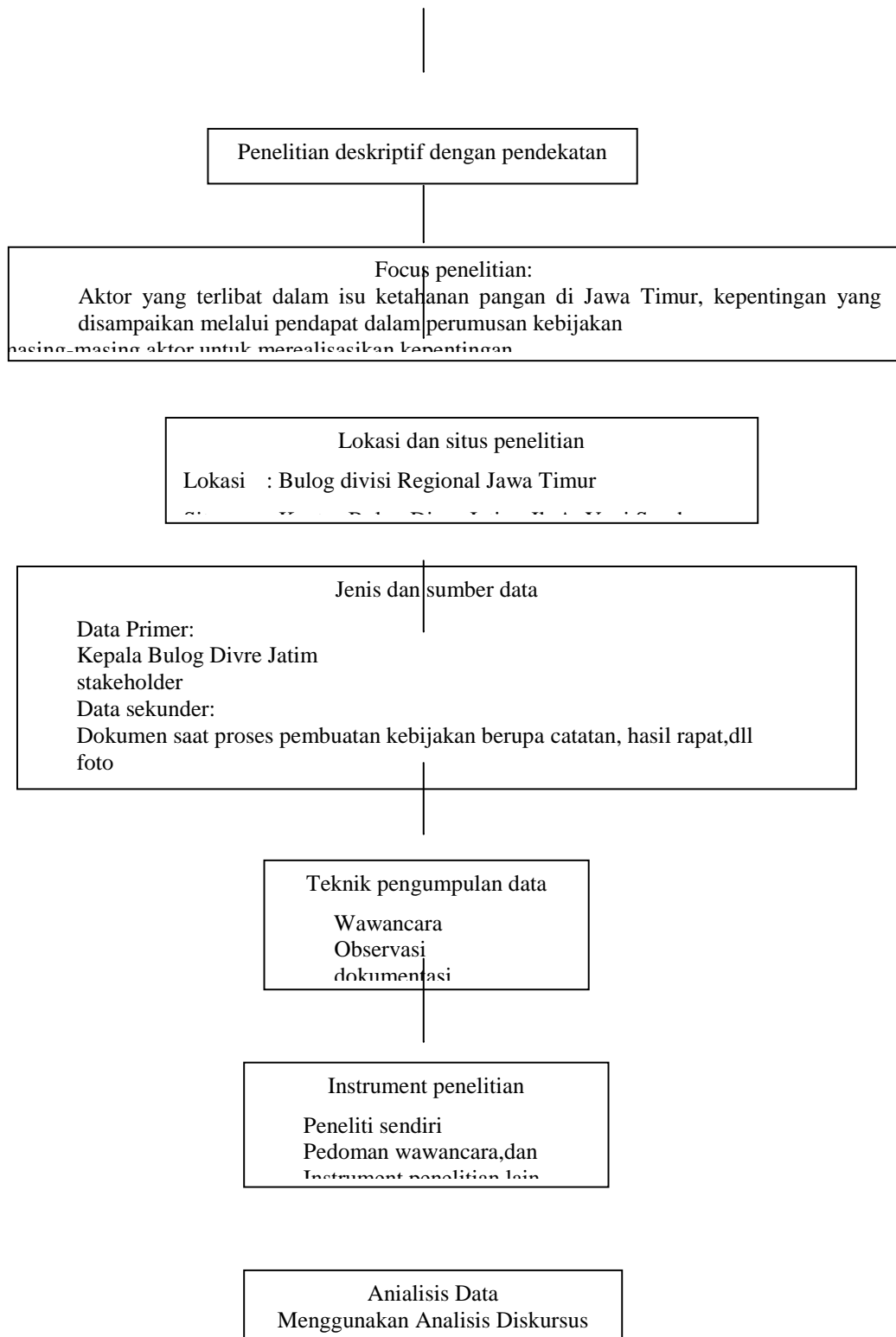
## BAB I : PENDAHULUAN



## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA



### BAB III : METODE PENELITIAN



### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

### BAB V : PENUTUP

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi Publik dan Konsep Negara**

Masyarakat perlu diatur, sebelumnya oleh kepercayaan, agama, dan tradisi kemudian berkembang menjadi administrasi (publik). The Liang Gie, salah seorang pakar administrasi publik pertama di Indonesia dalam Riant nugroho (2006 : 77) pada tahun 1970-an berhasil menginventarisir 45 definisi administasi pulik yang terus menerus mengalami kerumitan karena istilah ini berasal dari bahasa Inggris, yaitu *public administration*- tidak ada kesepakatan atau ketunggalan dalam penerjemahan ke bahasa Indonesia. Ada yang tetap menggunakan istilah administrasi public, administrasi Negara, administrasi pemerintahan, bahkan secara khusus merujuk pada “system politik”.

Riant Nugroho dalam public Policy, (2008 : 77-79) :

“Walaupun *Public Administration* hanya dianggap sebagai ilmu usaha Negara, urusan Negara, saat ini berkembang disbanding Negara di masa lalu. Negara bahkan membentuk berbagai organisasi yang tidak diurus dengan cara Negara saja. Hal ini ditunjukkan dalam bentuk adanya Badan-Badan Usaha Milik Negara (baik yang dikelola Negara maupun bukan oleh negara), lembaga-lembaga kemitraan (*partnership*) antara Negara dan sector masyarakat. Kesemuanya. Kesemuanya menjadikan definisi administrasi negara ditantang untuk keluar dari kahzanah administrasi Negara. Untuk itu, diperlukan memahami makna administrasi bukan sebagai administrasi *an sich*, namun sebagai sebuah manajemen.”

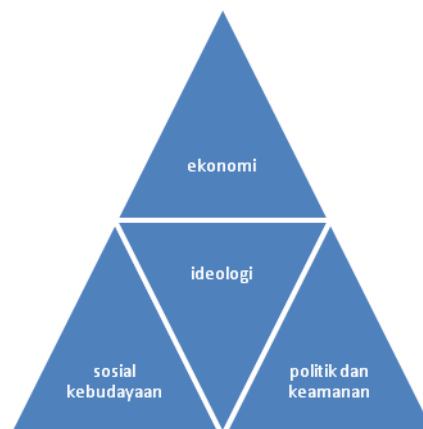
John M. Pfifner dan Robert V. Pesthus dalam Nugroho (2008 : 89), administari public adalahkegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan public yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Administrasi public dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untk menjalankan kebijakan public yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah (*government*).

Pengelolaan Negara pada saat ini tidak bisa lagi diselenggarakan dalam pola melayani, seperti yang ada dalam makna etomologis, administrasi, yaitu yang berarti *to serve*, karena yang dituntut adalah bagaimana organisasi pemerintahan hadir tidak sekedar untuk mengikiti tugas-tugas rutin, namun bagaimana ia mengkreasikan nilai bagi masyarakat atau bangsa tempatnya berada. Terlebih



dalam era globalisasi peran Negara bukanya semakin lenyap, namun justru semakin penting, Ohmae (1990) dan Gary Hamel (1997) dalam Riant Nugroho (2008 : 78) mengatakan bahwa dalam persaingan global yang bersaing bukanlah Negara-negara, perusahaan-perusahaan dari Negara tersebut. Seperti halnya Michael Porter dalam *the competitive advantage of the nations* (1998a) dalam Riant Nugroho (2008 : 78-79) menyatakan bahwa justru peran Negara dalam arti pemerintah semakin penting dalam membangun daya saing global dari setiap Negara.

**Gambar 1**  
**Peta Daya Saing (competitiveness) suatu Negara**



*Sumber : Nugroho (2008 : 79)*

Nugroho dalam Public Policy (2008 : 80-81) menyatakan bahwa dengan globalisasi dan kondisi persaingan yang hampir dapat dikatakan tanpa kendali dalam sisi ruang, waktu, maupun sang pengendali sendiri, tugas negara bukan lagi bersifat rutin, regular, atau tata usaha, melainkan membangun keunggulan-kompetitif-nasional. Output administrasi Negara bukan saja sesuatu yang mengatur kehidupan bersama warganya, namun untuk membangun kemampuan organisasi dalam lingkup nasional untuk menjadi organisasi-organisasi yang mampu bersaing dengan kapasitas global.

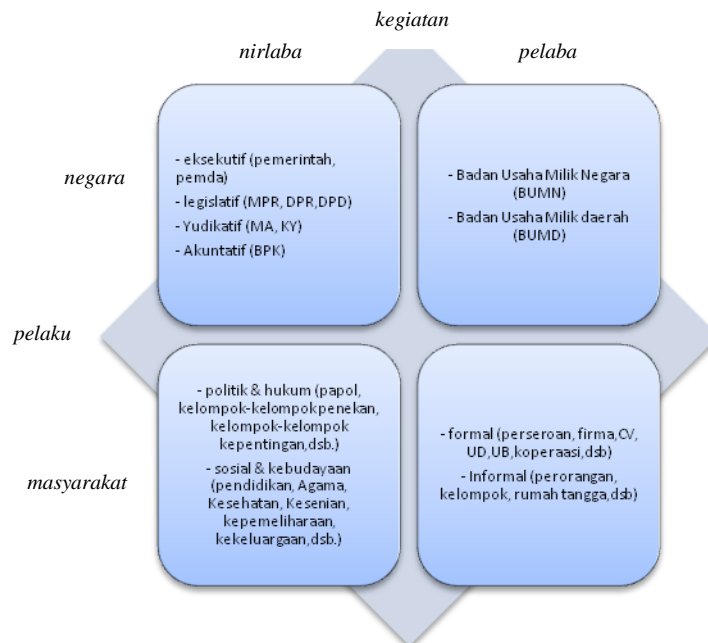
Kepemerintahan yang baik menjadi isu terdepan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Masyarakat semakin menuntut pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik sejalan dengan semakin tingginya tingkat pengetahuan dan kompetensi masyarakat. Definisi yang paling hanya digunakan untuk memahami pemerintahan yang baik disusun oleh lembaga-lembaga dunia adalah versi PBB melalui UNDP (1997), yaitu sebagai :

“pelaksanaan wewenang ekonomi, politik, dan administrative untuk mengelola urusan Negara disemua tingkat. Kepemerintahan yang baik mencakup semua mekanisme, proses, dan lembaga yang merupakan saluran bagi rakyat untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memenuhi kewajiban-kewajiban mereka, dan menyambung perbedaan-perbedaan mereka.”

UNDP dalam Nugroho (2008 : 82) lebih jauh merinci bahwa pemerintahan yang baik harus mengandung serangkaian cirri yang harus dipenuhi, yaitu partisipasi, kekuasaan hokum (*rule of law*), transparansi, ketaggapan (*responsiveness*), orientasi consensus, kesetaraan (*equality*), hasil guna dan daya guna (*effectiveness and efficiency*), ketanggunggugatan (*accountability*), dan visi strategis.

Negara dalam arti luas sering disebut system politik, yang terdiri atas dua kelompok organisasi yaitu Negara (*state*), dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini, pemilahan yang banyak dipergunakan oleh praktisi dan pembelajar administrasi Negara bahwa pembagiannya adalah Negara (*state*), masyarakat (*society*), swasta (*private*) kurang dapat disepakati. Dwidjowijoto, 2001 dalam Nugroho (2008 : 82) seharusnya pemilahan dapat disusun kembali secara konsisten sebagaimana dieterangkan dalam gambar dibawah ini.

**Gambar 2**  
**Actor versus kegiatan**



*Sumber : Dwidjowijoto 2001 dalam Nugroho (2008 :82)*

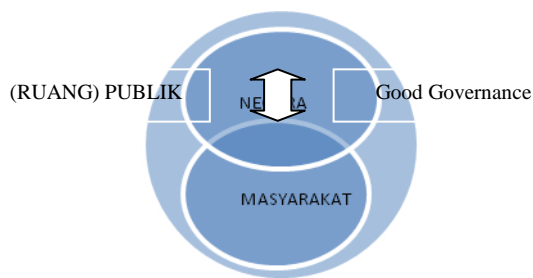
Pembagian dalam gambar diatas dianggap lebih fair karena clustering dilakukan secara bertahap dan bertingkat, meskipun masih dianggap masih ada kelemahan karena hanya terbagi dalam dua kegiatan. Pembagian tersebut berlaku jamak, namun agak sulit untuk dipertanggungjawabkan secara keilmuan karena yang dimaksud *swasta* adalah pelaku usaha, namun dengan pemahaman di luar pemerintah. Sementara nirlaba yang dimaksud adalah LSM-LSM seperti Kontras, walhi, YLBHI, GoWa, dan sejenisnya. Nugroho (2008 : 84) menyatakan bahwa klasifikasi tersebut sekalipun lebih komprehensif, masih mempunyai kelemahan, yaitu belum memasukkan lembaga-lembaga kerja sama atau semi Negara-masyarakat di sector pelaba dan nirlaba sehingga pemetaan lengkapnya adalah sebagai berikut :

Lembaga Negara, atau yang sering disebut semi Negara di bidang pelaba, misalnya adalah PT. Indocement- pemerintah memegang sebagian sahamnya, atau PT Telkom- masyarakat memiliki sebagian sahamnya. Lembaga Negara-masyarakat di sector nirlaba misalnya komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Badan Promosi pariwisata Indonesia, dan sejenisnya.

### **Kepermerintahan yang Baik (*Good Governance*)**

Dwight Waldo (1965) dalam Nugroho (2008 : 93) mengemukakan bahwa administrasi public adalah proses tindakan untuk merealisasi kepentingan-kepentingan public yang sebesar-besarnya. Konsep pengelolaan Negara atas dasar pemerintahan yang baik adalah yang mendukung adanya kemitraan (*partnership*), antara Negara (*state*), dan masyarakat (*society*) yang menyebabkan makna administrasi public berkembang menjadi kegiatan kemitraan (*partnership activity*) antara Negara dan masyarakat. Seseuai dengan pemikiran tersebut, Nugroho (2008 : 94) menggambarkan interaksi antara sector Negara dan sector masyarakat melibatkan baik kegiatan yang bersifat ekonomi (profit) maupun yang bukan bersifat ekonomi (non-profit/nirlaba) sebagai berikut :

**Gambar 3**  
**Administrasi public sebagai kemitraan Negara-Masyarakat**



*Sumber : Nugroho (2008 : 94)*

Pola tersebut diatas berkembang bersamaan dengan menguatnya proses pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan kehidupan bersama, dimana pengelolaan Negara yang semakin diserahkan atau dikerjakan bersama-sama dengan masyarakat. Felix A. Nigro dan Lyod G. Nigro dalam Nugroho (2008 : 92) bahwa konsep Negara mengacu pada tiga lembaga politik Negara, yaitu eksekutif, legislative, dan yudikatif, dan administrasi public mencakup keterhubungan anatra ketiganya. Dalam hal ini, Negara sebagai lembaga yang mengatur kehidupan bersama dan masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang memberikan delegasi kepada Negara untuk mengatur kehidupan bersama dalam

rangka mencapai cita-cita bersama yang telah disepakai pada waktu lahirnya Negara tersebut. Dengan demikian, Negara dinilai sebagai lembaga yang mengelola urusan-urusan pelayanan public, yaitu yang bersifat melayani masyarakat, apapun bentuk dan prosesnya.

Weber (1991 : 196-252) menjelaskan bahwa salah satu konsekuensi dari pertumbuhan Negara sebagai sarana untuk merekonsiliasikan kepentingan public dan privat adalah berkembangnya birokrasi sebagai bentuk organisasi yang semakin rasional. Administrasi public berkembang sebagai sarana untuk mengamankan kepentingan public dengan memanfaatkan kelompok pegawai negeri sipil yang tugasnya melaksanakan perintah dari orang-orang yang dipilih oleh rakyat. Karena itu birokrasi public berbeda dengan birokrasi yang ada dalam sector privat atau swasta (bisnis, perdagangan, dan industri), sebab birokrasi public dimotivasi untuk mengamankan kepentingan nasional, daripada kepentingan privat atau swasta.

Wilson (1887) : dalam Parsons (2006 : 7) merumuskan teori penting mengenai konsep birokrasi sebagai pembela kepentingan public. Wilson menyatakan perlunya membedakan antara politik dan administrasi. Administrasi public sebagai sebuah kerangka analisis birokrasi dalam system politik liberal yang tengah berkembang pesat pada periode dimana para pegawai negeri sipil dilihat sebagai fungsionaris yang bekerja untuk melayani kepentingan public sebagaimana yang didefinisikan oleh proses politik.

Adapun perbedaan antara sector public dan sector privat yang dikemukakan oleh W.F. Barber dalam Parsons (dikutip dalam Masey, 1993 : 15) yang berpendapat bahwa sector public mengandung sepuluh ciri penting yang membedakannya dari sector swasta, yaitu :

- sector public lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (ambiguous)
- sector public menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya
- memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam

- lebih banyak memperhatikan usaha untuk mempertahankan peluang dan kapasitas
- lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar
- melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik
- lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas
- mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan dan kejujuran
- harus beroperasi demi kepentingan public
- harus mempertahankan level dukungan public minimal diatas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Dalam kajian karakteristik “profit” dari sector public dan sector nonprofit, Anthony dan herzlinger (1980 : 31) dalam Parson juga menyatakan bahwa garis demarkasi diantar keduanya adalah :”dalam organisasi nonprofit, keputusan yang dibuat oleh manajemen dimaksudkan untuk menciptakan layanan yang sebaik mungkin sesuai dengan sumberdaya yang tersedia; dan keberhasilannya diukur terutama berdasarkan seberapa banyak layanan yang diberikan oleh organisasi yang bersangkutan dan seberapa baik layanan itu diberikan.” Dengan demikian berarti bahwa ukuran sector nonprofit lebih banyak didasarkan pada criteria kesejahteraan social ketimbang criteria keuntungan financial. Lebih lanjutnya, keduanya juga memberikan ciri2ciri mengenai sector non-profit antara lain adalah :

- tidak mengejar keuntungan
- cenderung menjadi organisasi pelayanan
- ada batasan yang lebih esar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun
- sector ini lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumber daya finansialnya
- sector ini lebih banyak didominasi oleh kelompok profesional
- akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat/ sector swasta
- manajemen puncak tidak punya tanggungjawab yang sama atau imbalan imbalan financial yang sama

- organisasi sector public bertanggungjawab kepada elektorat dan proses politik
- tradisi control nya kurang

terhadap perbedaan yang muncul antar kedua sector tersebut, timbullah sebuah peringatan untuk berhati-hati dalam membandingkan kedua sector tersebut. Dalam sector privat atau swasta ada hubungan langsung antara keberhasilan komersial dengan standar layanan konsumen. Hal ini sangatlah berbeda dengan sector public, dimana posisi sector public lebih rumit dan dalam banyak kasus sangat berbeda. Secara umum, pasar tidak mendiktekan alasan untuk mengutamakan penyediaan layanan (service), sifat layanan, dan cara layanan diberikan.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

*"perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu."* seorang ahli, James E. Anderson (1978)

Pandangan seorang ilmuwan politik, Carl Friedrich, kebijakan adalah *"suatu tindakan yang mengarah pada suatu tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan."*

Nugroho dalam public policy (2008 : 100), kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu, yaitu mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati, karena setiap hal di dunia ini pasti ada tujuannya. Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan dan cita-cita bersama; seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai ke tempat tujuan tersebut. Nugroho mecontohkan, jika tujuan atau cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik dapat dianalogkan sebagai prasarana (jalan, jembatan) juga sarana (mobil, bahan bakar, dsb). Seperti dijelaskan dalam gambar dibawah ini mengenai kebijakan publik :

**Gambar 4**  
**Ideal Kebijakan Publik**



*Sumber : Riant Nugroho (2008 : 100)*

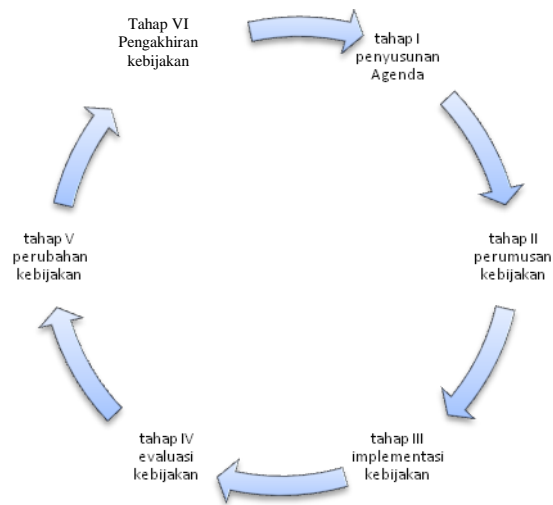
Terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, antara lain :

1. Perumusan kebijakan,
2. Implementasi kebijakan,
3. Evaluasi kebijakan

Sebuah isu, baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama ditetapkan sebagai suatu isu kebijakan. Dengan isu kebijakan tersebut, dirumuskan dan ditetapkan kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan atau disebut juga dengan implementasi kebijakan. Pada saat implementasi dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan. Pada saat inilah diperlukan evaluasi kebijakan, yaitu yang berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan mencapai hasil yang diharapkan. Hasil evaluasi menentukan apakah kebijakan dilanjutkan ataukah diperbaiki/ revisi, atau bahkan dihentikan.



**Gambar 5**  
**Proses Kebijakan Publik**



*Sumber : Solichin Abdul Wahab (2008 : 39)*

kebijakan publik yang mengutamakan nilai-nilai demokratis, hasilnya akan memiliki basis legitimasi yang kuat. Sebab nilai tersebut dalam sebuah kebijakan membuat semua elemen masyarakat merasa memiliki kebijakan itu. Kebijakan publik mampu mengakomodasi semua kepentingan dan preferensi dalam masyarakat sehingga basis legitimasinya sangat kuat. Disamping itu, kebijakan publik yang demokratis juga mudah diimplementasikan. Hal ini karena dukungan politik dari kebijakan yang diambil kuat. Dengan dukungan yang kuat itu, implementasi kebijakan itu akan sedikit sekali menerima penentangan, sehingga proses implementasinya berjalan baik, karena sedikitnya hambatan.

Jika skenario kebijakan publik yang dibuat mungkin mengalami perubahan, analisis harus merespon perubahan tersebut. Skenario kebijakan publik harus bersandar pada prinsip konsep terbuka (*open ended concept*). Sebab yang harus disadari adalah bahwa kebijakan publik berada di tengah dinamika politik masyarakat. Sementara proses politik dalam masyarakat sifatnya sangat dinamis, dan segala perubahan yang terjadi adalah kewajaran dalam sebuah masyarakat yang dinamis.

Lowi dalam Wahab (2008 : 128), bahwa hubungan-hubungan politik dalam pembuatan kebijakan itu ditentukan oleh tipe kebijakannya, jadi tiap

kebijkaan mempunyai tipe hubungan politik tertentu. Ia berpendapat bahwa kebijakan publik itu dapat dibagi ke dalam tiga tipe, yakni *regulatoris*, *distributif*, dan *redistributif*, yang masing-masing akan diuraikan sebagai berikut.

Kebijakan *regulatoris* pada umumnya bermaksud untuk membatasi jumlah pihak pemberi pelayanan tertentu atau untuk melindungi publik dengan cara menetapkan aturan-aturan tertentu dimana kegiatan-kegiatan swasta dapat dilakukan. Prinsipnya adalah mencakup suatu pilihan langsung seperti siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan. Karena adanya pilihan seperti itu, maka ada kemungkinan beragam kelompok akan terlibat dalam konflik, tawar menawar dan negosiasi untuk menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah.

Kebijakan *distributif* ialah kebijakan yang dimaksudkan untuk mendorong atau mempromosikan, biasanya lewat subsidi, kegiatan-kegiatan swasta yang dinilai memiliki nilai sosial yang tinggi. Dalam tipe ini, tidak ada pihak yang menang maupun pihak yang kalah. Di sini juga tidak terdapat pihak yang bersengketa karena semua pihak dianggap bisa memetik manfaat yang setara.

Kebijakan *redistribusi* ialah kebijakan yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kembali kemakmuran/kekayaan atau benda-benda yang dianggap bernilai dalam masyarakat. Pada dasarnya kebijakan ini berusaha untuk mendistribusikan manfaat yang berasal dari satu kelompok tertentu ke kelompok lainnya yang cenderung bercirikan ideologi tertentu dan seringkali melibatkan konflik kelas.

W.I. Jenkins (1978, halaman 15) "*serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.*"

Sedangkan Chief J.O. Udoji (1981), mendefinisikan kebijakan negara sebagai "*suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang saling mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat*"

David Easton dalam Wahab: *Analisi Kebijakan*, 1999:7, mengenai Kebijakan Negara :

1. kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri
3. kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. Sebagai ilustrasi, apabila pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat peraturan daerah yang mengharuskan para pemilik/ pengusaha rumah pelacuran untuk menutupusahnya itu dalam tenggang waktu satu tahun sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, namun kemudian ternyata sesudah masa tenggang waktu itu habis tidak ada upaya serius untuk memaksakan pemberlakuan peraturan daerah tersebut, dan sebagai akibatnya tidak ada perubahan apapun yang terjadi, malahan usaha pelacuran serupa makin berkembang biak.
4. kebijakan negara mungkin berbentuk positif mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah-masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun

dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Dengan demikian pemerintah dapat saja menempuh suatu kebijakan yang sangat liberal, atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan. Sudah barang tentu, tiadanya bentuk campur tangan pemerintah dapat membawa dampak tertentu bagi seluruh warga masyarakat atau sebagian warga masyarakat yang bersangkutan.

Para ilmuwan politik pada masa lampau mempunyai minat terhadap proses-proses politik, semisal proses legislatif atau proses pemilihan umum, atau menaruh perhatian terhadap unsur-unsur sistem politik, seperti kelompok kepentingan atau pendapat umum. Masalah-masalah yang menyangkut kebijakan luar negeri dan kebijakan yang bersangkutan dengan kebebasan hak-hak sipil pada umumnya juga telah lama diketahui. Dewasa ini, para ilmuwan politik telah semakin meningkatkan perhatian mereka terhadap studi kebijakan, yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat pelbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah.

Charles Lindblom (1968), *"merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis diaman tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatanyang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijakan"*

Don K. Price, menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan politisi.

Cief J.O. Udoji (1981) merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan negara sebagai *"keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyalura tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau*

*legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan, monitoring, dan peninjauan kembali (umpan balik).”*

## **2. Model Pengambilan Keputusan**

Gary Brewer dan Peter DeLeon (1983: 179) menggambarkan tahap pengambilan keputusan dalam kebijakan publik sebagai:

Pilihan berbagai alternatif kebijakan yang selama ini dimunculkan dan dampak yang mungkin muncul dalam masalah yang diestimasi...Tahap ini adalah tahap yang paling bersifat politis ketika berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Jelasnya, pilihan-pilihan yang paling mungkin tidak akan direalisasikan dan memutuskan untuk tidak memasukan alur tindakan tertentu adalah suatu bagian dari seleksi ketika akhirnya sampai pada keputusan tentang yang paling baik.

Dua model yang paling dikenal dalam pengambilan keputusan kebijakan publik biasanya disebut dengan nama *model rasional* dan *model inkremental*. Model yang pertama pada dasarnya adalah sebuah model pengambilan keputusan bisnis yang diaplikasikan di arena publik, sementara model yang kedua adalah sebuah model politik yang diaplikasikan dalam kebijakan publik.

### **a. Model Rasional**

Sebuah model ideal pengambilan keputusan kebijakan public secara rasional terdiri dari seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas sebagai berikut ini secara berurutan, Michael Carley (1980: 11):

1. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah
2. Seluruh alternative, strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan di daftar
3. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternative diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan
4. Terakhir, strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau bias memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Model Rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Dalam Carol H. Weiss (1977: 531-45), Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran-aliran pemikiran positifisme dan rasionalisme jaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia dengan didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan social seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional melalui pengumpulan segala informasi dan berbagai alternatif solusi, dan kemudian memilih alternative yang dianggap terbaik.

#### **b. Model Inkrementalis**

Sebuah model pengambilan keputusan yang memotret bahwa pengambilan keputusan kebijakan public sebagai sebuah proses yang dikarakteristikan dengan proses tawar-menawar dan kompromi antar berbagai pengambil keputusan yang memiliki kepenyingannya sendiri-sendiri. Keputusan-keputusan yang dihasilkan lebih mempresentasikan apa yang secara politik feasible daripada diinginkan. Harold (1987: 257) proses tawar-menawar dalam model ini mengakibatkan distribusi sumberdaya yang terbatas diantara partisipan sehingga lebih mudah untuk melanjutkan pola distribusi yang sudah ada daripada membuat sebuah pola baru yang berbeda secara radikal. Selain itu, standard operating procedure yang menjadi batu penjuru seluruh system birokrasi cenderung untuk lebih mengedepankan keberlanjutan atau kontinuitas praktek-praktek yang sudah ada. Cara para birokrat mengidentifikasi berbagai opsi, metode dan criteria untuk dipilih seringkali telah ditetapkan lebih dahulu, menghambat inovasi dan hanya mengulang tatanan yang sudah ada.

Parson (2006 : 276), model pembuatan keputusan yang berfokus pada rasionalitas mengatakan bahwa apabila kita ingin memahami dunia keputusan yang riil, kita harus mempertimbangkan sejauh mana keputusan itu adalah hasil dari proses yang rasional.

Dari teori diatas menjelaskan bahwa setiap manusia memiliki alasan atau rasionalitas terhadap apa yang diputuskan untuk dilakukannya. Begitu pula

dengan pembuatan kebijakan atau keputusan membutuhkan alasan mengapa memilih alternative atau keputusan yang telah ditetapkan. Namun demikian, bagaimanapun juga manusia memiliki beberapa kelemahan mengenai rasionalitas atau alasan yang dimiliki antara lain sebagai berikut, Simon (1957: 81-109) dalam Parsons (2006: 280) :

- Sifat pengetahuan yang tak lengkap dan terfragmentasi
- Konsekuensi yang tidak bisa diketahui, sehingga si pembuat keputusan mengandalkan pada kapasitas untuk melakukan penilaian
- Keterbatasan perhatian: problem harus ditangani dalam waktu serial, satu per satu, karena pembuat keputusan tidak bias memikirkan terlalu isu pada saat yang sama; perhatian pindah dari satu nilai ke nilai lain
- Manusia belajar menyesuaikan perilaku mereka agar sejalan dengan tujuan yang diniatkan; kekuatan observasi dan komunikasi membatasi proses pembelajaran ini
- Batas daya tampung (memori) pikiran manusia; pikiran hanya bias memikirkan beberapa hal dalam waktu yang bersamaan
- Manusia adalah makhluk dengan kebiasaan dan rutinitas
- Rentang perhatian manusia terbatas
- Lingkungan psikologi manusia terbatas
- Perilaku dan perhatian awal akan cenderung bertahan dalam arah tertentu selama beberapa periode waktu
- Pembuatan keputusan juga dibatasi oleh lingkungan organisasional yang menjadi kerangka bagi proses pemilihan

Dengan demikian, dengan berbagai keterbatasan diatas untuk bisa menghasilkan keputusan yang rasional Simon mengatakan bahwa rasionalitas pada dasarnya adalah procedural, yakni ia bias dilihat sebagai pemilihan tujuan dan tindakan yang bias mencapai nilai atau tujuan yang diharapkan. Simon (1957:

76) bahwa seseorang individu bias dikatakan bertindak rasional bila jika perilakunya punya tujuan dan diarahkan untuk merealisasikan tujuan tersebut. Suatu organisasi bias dikatakan rasional jika ia berusaha mencapai atau memaksimalkan nilai-nilainya dalam situasi tertentu.

Simon dalam Parson (2006: 283) mengatakan bahwa meskipun organisasi tidak bekerja serasional yang dikira, penggunaan teknologi, training, dan teknik manajemen, riset operasi dan analisis system, dapat memperbaiki keadaan. Rasionalitas dapat dan seharusnya menjadi tujuan dalam pembuatan keputusan.

### **3. Analisis Kebijakan Publik**

Prince Metternich, dalam Wayne Parsons tentang analisis kebijakan publik yaitu, “Analisis kebijakan adalah seluruh bidang yang terdiri dari campuran berbagai disiplin, teori, dan model. Seperti dikatakan pula oleh Wildavsky : analisis kebijakan adalah subbidang terapan yang isinya tidak bisa ditentukan berdasarkan batas-batas disipliner, tetapi berdasarkan hal-hal yang tampaknya sesuai dengan situasi masa dan sifat dari persoalan ” (Wildavsky, 1979: 15). Disiplin tersebut adalah ilmu politik, filsafat, ilmu ekonomi, psikologi, dan sosiologi.

Dunn dalam Nugroho (2008 : 131-132), analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan; disiplin ilmu social terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan; aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Analisis kebijakan tidak dimaksudkan menggantikan politik- dan membangun elit teknokratis. Analisis kebijakan ditempatkan dalam konteks system kebijakan.

Analisis kebijakan dilakukan dengan mengingat dua alasan pokok, yaitu 1) *kegagalan pasar (market failures)*, dan 2) *kegagalan pemerintah (government failures)*. Weimer dan Vining, dalam Nugroho (2008 : 167) melihat bahwa kegagalan pasar yang banyak diidentifikasi adalah berkenaan dengan barang public; eksternalitas; monopoli natural, dan informasi yang asimetris.



Patton dan Savicky dalam Nugroho (2008 : 193), metode analisis politik adalah untuk melihat isu-isu politik sebagai bagian integral dari proses kebijakan, mempelajari istilah-istilah yang lazim digunakan untuk mengkomunikasikan factor-faktor politik tersebut, dan menggunakan metode yang konsisten dalam pelaporan, penyajian, dan analisis isu politik. Analisis kebijakan harus selalu mempertanyakan apakah permasalahannya bersifat teknis, politis, ataukah teknis dan politis. Sementara itu, mengutip hok Lin Leung, Patton menawarkan cara yang sistematis untuk mengenali subyektivitas alami dari value judgement dan opsi kebijakan dalam pembuatan kebijakan *sebelum, pada saat, dan sesudah* kebijakan diimplementasikan. Jawabannya diambil dari pertanyaan : *apa yang diperoleh oleh actor kebijakan? Apakah diperoleh dengan efektif? Berapa biayanya? Apakah kebijakan diterima dan dapat diimplementasikan dengan efektif?*

### **Proses Analisis Kebijakan**

Dunn dalam Nugroho (2008: 140-151) mengemukakan beberapa proses yang ditempuh dalam menganalisis kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan masalah, memecahkan masalah yang salah karena memformulasikan masalah dengan terlalu cepat
2. Peramalan masa depan, membuat informasi actual tentang situasi social di masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan
3. Rekomendasi kebijakan, menentukan alternative terbaik dan alasannya karena prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral. Rekomendasi pada dasarnya adalah pernyataan advokasi
4. Pemantauan hasil kebijakan, memberikan informasi tentang sebab dan akibat kebijakan public.
5. Evaluasi kinerja kebijakan, menekankan pada premis-premis nilai dengan kebutuhan untuk menjawab pertanyaan “apa perbedaan yang dibuat?”

Sedangkan Patton dan Savicky dalam Nugroho (2008 : 189) mempromosikan enam langkah analisis kebijakan yang disebut sebagai *A Basic Policy Analysis Process* sebagai berikut :

1. Mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan

2. Establishing evaluation Criteria
3. Mengidentifikasi alternative
4. Evaluasi alterative kebijakan

### **Pelaku dan praktik analisis kebijakan publik**

Kebijakan publik klasik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Ia menjadi alat kekuasaan pada sebuah bangsa untuk melakukan perbuatan-perbuatan koruptif dan manipulatif demi kepentingan sedikit orang. Kebijakan publik pada posisi ini hanya dimiliki oleh segelintir orang, dan keuntungan dari produk politik (yang mengatasnamakan banyak orang) itupun tidak berimbas pada keseluruhan masyarakat. Secara konseptual studi kebijakan publik yang tidak bersinggungan dengan konsep demokrasi ini sering disebut dengan istilah *Iron cage* atau adapula yang menyebutnya dengan *Iron triangle* (parsons, 1997 : 580). Sehingga jika studi kebijakan publik ingin mendemokraskan dirinya maka ia harus menoleh pada opini publik yang beredar. Secara progresif, dari hal tersebut membangun problem kebijakan yang akan dipecahkan oleh pemerintah. Meski tidak mudah, namun secara konseptual hal itu harus dilakukan.

Islamy (1997) menyebutkan bahwa dalam kebijakan publik dan pengambilan kebijakan (birokrat) harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang disebut dengan 'semangat kepublikan'. Kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan terhadap administrator publiknya agar mereka selalu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik. Sehingga yang disebut *policy maker* secara legal formal memang tetap perangkat negara, tapi secara substantif adalah masyarakat luas. Pada era otonomi daerah saat ini, partisipasi masyarakat harus dimengerti sebagai wujud keterwakilan dari suatu produk kebijakan. Pendapat umum mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidakmampuannya memahami secara tepat akan nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan badan pemerintah lokal yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis.

Dengan partisipasi publik, yang ingin dicapai sesungguhnya adalah transparansi dalam proses kebijakan publik. Akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi adalah prinsip yang tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat saling mempengaruhi. masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik.

Ada bermacam –macam orang yang terlibat dalam analisis kebijakan. Beberapa diantaranya beberapa diantaranya menyebutnya ”analisis kebijakan”. Berapa hal yang mereka lakukan antara lain :

- a. mereka mengkaji problem dan hubungan antara kebijakan publik dengan problem terkait
- b. mereka mengkaji dari isi kebijakan publik
- c. mereka mengkaji apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pembuat kebijakan. Mereka tertarik dengan input dan proses di area kebijakan.
- d. Mereka mengkaji konsekuensi kebijakan dari segi output dan hasilnya.

Para analis menitikberatkan pada tahap-tahap proses kebijakan. Mereka juga membawa ide, keyakinan, dan asumsi yang berbeda-beda tentang itu semua. Beberapa diantaranya misalnya, tertarik dengan peran kelompok kepenitngan dalam membuat kebijakan, sedangkan yang lainnya tertarik dengan dampak dari birokrasiterhadap pengambilan keputusan, atau peran profesional dalam penyampaian kebijakan. Para analis meungkin juga mengkaji tahap-tahap yang berbeda, seperti : perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi.

Dalam salah satu klasifikasi yang paling tajam, Bobrow dan Dryzek (1987) mengemukakan bahwa analisis kebijakan bisa dilihat sebagai bidang yang terdiri dari lima kerangka analisis utama :

- e. ekonomi kesejahteraan (welfare economics)
- f. pilihan publik (Public Choice)

- g. struktur sosial (social Structure)
- h. pengolahan informasi (information processing)
- i. filsafat politik

***Analisis kebijakan adalah***

- j. determinasi kebijakan : ini adalah analisis yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat.
- k. Isi kebijakan : analisis ini mencakup deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya, atau analisis ini bisa juga didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai teoritis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan.

***Analisis untuk kebijakan adalah***

Analisis ini mencakup :

- l. Advokasi kebijakan : berupa riset dan argumen yang dimaksudkan untuk mempengaruhi agenda kebijakan di dalam dan atau di luar pemerintahan
- m. Informasi untuk kebijakan : sebarang analisis yang dimaksudkan untuk memberi informasi bagi aktivitas pembuatan kebijakan. Ini bisa berbentuk anjuran atau riset eksternal/ internal yang terperinci tentang aspek kualitatif dan judgemental dari suatu kebijakan.

**C. Konsep Demokratis**

Masalah proses perumusan kebijakan yang demokratis yang sangat beragam, dewasa ini mendapatkan perhatian lebih dikalangan ilmuwan Indonesia dengan ditandainya banyaknya studi menyangkut proses perumusan kebijakan yang mengharuskan keikutsertaan (partisipasi) masyarakat, dengan kata lain bahwa proses itu tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah (birokrat). Secara implisit,

Fatah (2001, 5) mengemukakan bahwa posisi rakyat dalam suatu negara sebagai hakekat dari demokrasi, dimana mereka memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap suatu kebijakan publik. Fokus dari pemikiran ini adalah terdapatnya lembaga/intituti (Partai Politik, LSM, organisasi kemasyarakatan, komite, parlemen dan lain-lain) yang mewakili rakyat dalam proses perumusan kebijakan publik. Robert Dahl (Said; 2001, 58) proses demokrasi mengandung visi sistem politik hal mana para warganya memandang satu sama lain sederajat dalam kehidupan politik, secara bersama-sama berdaulat dan memiliki kapasitas sumber daya dan lembaga yang dibutuhkannya guna memerintah (govern) dari mereka sendiri.

Dengan demikian, studi tentang pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) dalam era otonomi daerah yang dititik beratkan pada proses perumusan kebijakan yang demokratis

#### **D. Food Security (Ketahanan pangan) Nasional**

##### **Pengertian Ketahanan Pangan (*Food Security*) Nasional**

Ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak azasi manusia. Ketahanan pangan juga merupakan bagian sangat penting dari ketahanan nasional. Dalam hal ini hak atas pangan seharusnya mendapat perhatian yang sama besar dengan usaha menegakkan pilar-pilar hak azasi manusia lain. Kelaparan dan kekurangan pangan merupakan bentuk terburuk dari kemiskinan yang dihadapi rakyat, dimana kelaparan itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan. Oleh sebab itu usaha pengembangan ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari usaha penanggulangan masalah kemiskinan. Dilain pihak masalah pangan yang dikaitkan dengan kemiskinan telah pula menjadi perhatian dunia, terutama seperti yang telah dinyatakan dalam KTT Pangan Dunia, Lima Tahun Kemudian (WFS, fyl), dan Indonesia memiliki tanggung jawab untuk turut serta secara aktif memberikan kontribusi terhadap usaha menghapuskan kelaparan di dunia. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah,

petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. (Bayu Krisnamurthi, Artikel - Th. II - No. 7 - Oktober 2003)

Pendefinisian ketahanan pangan (food security) berbeda dalam tiap konteks, waktu dan tempat. Sedikitnya ada 200 definisi ketahanan pangan (Lihat: FAO 2003 dan Maxwell 1996) dan sedikitnya ada 450 indikator ketahanan pangan (Hoddinott 1999).

Istilah ketahanan pangan (food security) sebagai sebuah konsep kebijakan baru pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakannya konferensi pangan dunia (Sage 2002). Maxwell (1996) mencoba menelusuri perubahan-perubahan definisi tentang ketahanan pangan sejak konferensi pangan dunia 1974 hingga pertengahan decade 90an; perubahan terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga dan individu; dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (food first perspective) hingga pada perspektif penghidupan (livelihood perspective) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang subjektif. (Lihat: Maxwell & Frankenberger 1992).

Maxwell and Slater (2003) juga turut mengevaluasi definisi ketahanan pangan sepanjang waktu dan menemukan bahwa wacana (diskursus) mengenai ketahanan pangan berubah sedemikian cepatnya dari fokus pada ketersediaan-penyediaan (supply & availability) ke perspektif hak dan akses (entitlements). Sejak tahun 1980an awal, diskursus global ketahanan pangan didominasi oleh hak atas pangan (food entitlements), resiko dan kerentanan (vulnerability). Buku *The Poverty & Famines*-nya Amartya Sen (1981) dianggap sebagai salah satu pelopor utama perubahan perspektif ketahanan pangan (Maxwell & Slater, 2003; Boudreau & Dilley, 2001).

Diakui bahwa Amartya Sen berhasil menggugat kesalahan paradigma kaum Maltusian yang kerap berargumentasi bahwa ketidak-ketahanan pangan dan kelaparan (famine) adalah soal produksi dan ketersediaan semata. Sedangkan

dengan mengangkat berbagai kasus di India dan Afrika, Sen mampu menunjukkan bahwa ketidak-tahanan pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (entitlements failures) bahkan ketika produksi pangan berlimpah, ibarat “tikus mati di lumbung padi”. Kasus busung lapar di Nusa Tenggara Barat adalah salah satu bukti. Sedikitnya ada empat element ketahanan pangan berkelanjutan (sustainable food security) di level keluarga yang diusulkan oleh Maxwell (1996), yakni: *pertama*, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. *Kedua*, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (entitlements) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (exchange) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (transfer). *Ketiga*, ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial. *Keempat*, fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan/atau siklus.

Berikut beberapa definisi mengenai Ketahanan pangan dari berbagai sumber :

**World Food Conference 1974, UN 1975:** ketahanan pangan adalah "ketersediaan pangan dunia yang cukup dalam segala waktu ... .. untuk menjaga keberlanjutan konsumsi pangan ... dan menyeimbangkan fluktuasi produksi dan harga."

**FAO 1992:** Ketahanan Pangan adalah "situasi di mana semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman (safe) dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif.

**World Bank 1996:** Ketahanan pangan adalah: "akses oleh semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif.

**Oxfam 2001:** Ketahanan pangan adalah kondisi ketika: “setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan control atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang katif dan sehat. Dua kandungan makna tercantum di sini yakni: ketersediaan dalam artian kualitas dan kuantitas dan akses (hak atas pangan melalui pembelian, pertukaran maupun klaim).

**FIVIMS 2005:** Ketahanan Pangan adalah: kondisi ketika “semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang

cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi (dietary needs) dan pilihan pangan

(food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.”

**Indonesia – UU No.7/1996:** Ketahanan Pangan adalah :”Kondisi di mana terjadinya kecukupan penyediaan pangan bagi rumah tangga yang diukur dari ketercukupan pangan dalam hal jumlah dan kualitas dan juga adanya jaminan atas keamanan (safety), distribusi yang merata dan kemampuan membeli.

ketahanan pangan bukan persoalan produksi semata tetapi lebih soal management investasi pada sektor-sektor non pangan dan non-pertanian dilihat sebagai bagian integral dari pencapaian ketahanan pangan. Setidaknya, ini konsisten dengan argument Amartya Sen (1981) bahwa produksi pangan bukan determinan tunggal ketahanan pangan, melainkan hanyalah salah satu faktor penentu.

## **E. BULOG**

Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik atau disingkat Perum Bulog adalah sebuah lembaga pangan di Indonesia yang mengurus tata niaga beras. Bulog dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor 114/Kep/1967. Sejak tahun 2003, status Bulog menjadi BUMN. ([http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Urusan\\_Logistik](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Urusan_Logistik)).

Sebuah dilemma tersendiri atas peran yang dimainkan oleh Bulog. Beddu Amang (1999 : 41) Sebagai salah satu lembaga pemerintah, Bulog memiliki peran sentral dalam mengelola pangan nasional. Secara implicit, artinya bulog diharuskan untuk membuat kebijakan yang berpihak kepada konsumen, sekaligus tidak merugikan produsen. Namun karena jumlah konsumen begitu banyak, ditambah lagi dengan karakteristik perbedaan yang cukup ekstrim dilihat dari segi penghasilan, tugas tersebut menjadi beban yang sarat dengan nuansa *hate and love*. Dapat dilihat misalnya, berbagai kritik yang ditujukan terhadap bulog atas perannya dalam mengatur harga. Terlalu memihak pada konsumen, ia dibenci oleh para produsen. Namun sebaliknya, bila ia berpihak pada produsen, konsumen akan marah. Pola yang seperti ini, agaknya akan terus berlanjut selama misi social dan bisnis tak bias dipadukan secara harmonis.



**Table 1..**  
Sejarah Kebijakan Pangan Indonesia Sejak 1952

Ordo	Rezim Pemerintahan	Kebijakan Pangan	Catatan
Orde Lama (Paska Kemerdekaan)	Soekarno 1952-1956	Swasembada Beras Melalui Program kesejahteraan Kasimo	1950-1952: BAMA (Yayasan Bahan Makanan) 1953-1956: YUBM (Yayasan Urusan Bahan Makanan.)
	Soekarno 1956-1964	Swasembada Beras Melalui Program Sentra Padi	1956: YBPP (Yayasan Badan Pembelian Padi) 1963: Substitution Jagung 1964: PP No. 3 – Food Material Board* 1964: Bimas’ dan “Panca Usaha” Tani
Pemerintahan Transisi 1965-1967			1996: Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS) 1967: Dibubarkannya KOLOGNAS 1967: 14/05, Badan Urusan Logistik (BULOG) didirikan dan berfungsi sebagai pembeli beras tunggal
Orde Baru (Orde Pembangunan)	Soeharto’ Repelita 1& 2 1969-1979	Swasembada Beras	1969: Tambahan tugas Bulog: Manajemen Stok Penyangga Pangan Nasional – dan penggunaan neraca pangan nasional sebagai standar ketahanan pangan. 1971: Tambahan tugas Bulog sebagai pengimpor gula dan gandum 1973: Lahirnya Serikat Petani Indonesia 1974: Tambahan tugas Bulog: Pengadaan daging untuk DKI Jakarta 1974: Penggunaan Revolusi Hijau untuk mencapai swasembada beras 1977: Tambahan Tugas Bulog: Kontrol impor kacang

	Soeharto Repelita 3 & 4 1979-1989	Swasembada Pangan	kedelai. 1978: Penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau  1978: Keppres39/1978, Pengembalian tugas Bulog sebagai kontrol harga untuk gabah, beras, tepung gandum, gula pasir dll. 1984: Medali dari FAO atas tercapainya Swasembada Pangan
	Soeharto Repelita 5,6,7 1989-1998	Swasembada Beras	1995: Penganugerahan pegawai Bulog sebagai Pegawai Negeri Sipil 1997: Perubahan fungsi Bulog untuk mengontrol hanya untuk harga beras dan gula pasir. 1998: Penyempitan peran Bulog yang berfungsi sebagai pengontrol harga beras saja.
Reformasi: (Transisi)	Habibi 1998/1999  A. Wahid 1999/2000	Swasembada Beras  Swasembada Beras	1998/1999: Penjualan Pesawat IPTN yang ditukar dengan Beras Thailand.  2000: Pengasan tugas Bulog untuk management logistic beras (penyediaan, distribus dan control harga)
Reformasi (Setelah 2000)	Megawati 2000/2004  S. Bambang Yudoyono (SBY) (2004-2009)	Swasembada Beras  “Revitalisasi Pertanian”	2003: Privatisasi Bulog 2004: No-Option Strategy Kecuali Swasembada Beras.  2005: “revitalisasi pertanian” – komitmen (janji) untuk peningkatan pendapatan pertanian untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap

			tenaga kerja dan swasembada beras, jagung serta palawija.
--	--	--	---

*(Dikelolah sendiri dari Mears 1984, Mears and Moeljono 1981 dan berbagai sumber).*

Dari perubahan yang terjadi hingga dewasa ini diharapkan mampu sejalan dengan teori yang sedang berkembang pula mengenai partisipasi publik, yaitu administrasi deliberative dimana aksi para partisipannya melalui tindakan saling pengertian, berargumentasi, dan musyawarah untuk memecahkan masalah tanpa adanya pemaksaan. Publik diberikan peluang sebesar-besarnya untuk menyampaikan kepentingannya. Mereka sudah tentu memiliki rasionalitas atau alasan tersendiri atas kepentingan yang mereka bawa, sehingga membuka peluang berdemokrasi untuk menghasilkan keputusan yang paling rasional yang dinilai paling representatif/mewakili kepentingan mereka. dimana selain harus menjalankan peran untuk melayani publik, juga dituntut untuk mendapatkan laba dari kegiatan yang dilakukan terkait dengan masalah pangan nasional. Peran yang lebih terbuka daripada sebelumnya menuntut Perum Bulog untuk lebih fleksibel dalam menjalankan dua perannya sekaligus. Dari sini, petani sebagai elemen penting yang terkait dalam isu pangan ini, beserta elemen-elemen pendukung lain mampu menyalurkan segala aspirasi, kebutuhan, serta pendapat baik saran maupun kritik dalam merumuskan kebijakan pangan. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan berjalannya proses perumusan yang lebih fleksibel dan terbuka oleh perum Bulog saat ini dengan didukung dengan berbagai teori pemerintahan yang baik (Good Governance) yang menjunjung tinggi proses demokratisasi serta partisipasi public yang lebih aktif, mampu menjadikan Bulog sebagai lembaga pangan nasional yang benar-benar memuaskan semua pihak/ elemen dalam fungsi pelayanan public sehingga kesejahteraan rakyat dapat terwujud sekaligus mampu memperoleh keuntungan dibawah kewenangannya sebagai perusahaan pencari laba, karena dengan banyaknya pihak atau elemen yang terlibat didalam perumusan kebijakan mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah dan bulog dalam memberikan solusi terbaiknya terhadap penanganan masalah pangan nasional.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

pada penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian dengan jenis deskriptif yang menggunakan pendekatan kualitatif. seperti dijelaskan oleh Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2000 : 63), bahwa “metode penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari perilaku orang-orang yang diamati”. Sedangkan menurut Kurt dan Miler seperti yang dikutip oleh Moleong (2000 : 2) menyebutkan bahwa “Penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan social yang secara fundamental tergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam Adapun definisi dari penelitian kualitatif dalam bukunya Moleong (2008 : 4) seperti yang dikutip dalam pernyataan beberapa penulis antara lain, menurut bogdan dan Taylor (1975 : 5) mendefinisikan Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif dari sisi definisi lainnya dikemukakan bahwa hal itu merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah dan memahami sikap, pandangan, perasaan dan perilaku individu atau sekelompok orang.

Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dalam proposal penelitian skripsi ini bertujuan untuk menganalisis seberapa jauh para aktor yang terlibat dalam isu ketahanan pangan di Jawa Timur beserta Perum Bulog mampu memanfaatkan era demokratis/ keterbukaan saat ini untuk mewujudkan ketahanan pangan di wilayah Jawa Timur.

#### **B. Fokus Penelitian**

Moleong (2000:237), bahwa Fokus penelitian sangat diperlukan dalam kegiatan penelitian karena penentuan fokus penelitian mempunyai dua tujuan, yaitu: (1) penetapan fokus penelitian akan membatasi studi yang dibahas oleh peneliti; dan (2) penetapan fokus penelitian berfungsi untuk memenuhi kriteria

inklusi-eksklusi (memasukkan - mengeluarkan) suatu informasi yang diperoleh di lapangan.

Sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti, maka yang menjadi fokus penelitian dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

4. Seberapa besar pelibatan masyarakat (swasta,petani) yang dilakukan oleh perum Bulog Jawa Timur dalam menjalankan peran lembaga pangan nasional pada tingkat provinsi sebagai suatu proses demokratisasi dalam merumuskan serta operasionalisasi kebijakan pangan terhadap isu ketahanan pangan?
  - a. Bagaimana pelibatan masyarakat, khususnya mitrakerja, serta alur kerja sama oleh perum Bulog Jatim dalam kebijakan pangan sejalan dengan ketahanan pangan nasional sebagai proses demokratisasi lembaga pangan nasional
  - b. Seberapa besar peran mitrakerja dan petani dalam menunjang peran, serta pelaksanaan misi pelayanan publik oleh perum Bulog
  - c. Bagaimana para stakeholder/ mitrakerja menyalurkan aspirasi dan kepentingan mereka dalam kerjasama yang dilakukan bersama perum Bulog, serta seberapa besar peluang kepentingan mereka terakomodasi sebagai bukti bahwa proses demokratisasi dalam kebijakan telah berjalan
5. Bagaimana realisasi atas dua peran ganda sebagai Perum dalam usahanya memberikan pelayanan publik, serta mencari laba secara seimbang?
  - a. Bagaimana wujud pelaksanaan pelayanan publik (PSO: Public Service Obligation)
  - b. Bagaimana wujud pelaksanaan tugas komersial (usaha memperoleh laba/keuntungan) sebagai sebuah perusahaan umum
  - c. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan peran ganda perum Bulog melalui dua visi besarnya?
  - d. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dalam merealisasikan kepentingan publik, serta dalam menjalankan usahanya untuk menghasilkan keuntungan
  - e. Faktor penghambat dalam operasionalnya

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti menggambarkan kejadian yang sebenarnya dari obyek atau fenomena yang diteliti. Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi di Bulog Divisi Regional Jawa Timur (Jatim), yang terletak di Surabaya Karena dalam beberapa tahun terakhir Bulog Jatim memberikan progress yang cukup signifikan dalam melakukan stabilisasi harga beras melalui operasi stabilisasi harga Beras (OSBH) mulai dari stocking pembelian gabah dari petani maupun pengadaan dari pusat dengan tetap mempertimbangkan kualitas beras/gabah yang layak pakai, penekanan harga terhadap lonjakan, serta melakukan suplay ke berbagai daerah di luar Jawa Timur ataupun di luar Jawa seperti Sumatra Utara, yaitu ke Medan, dll yang sangat berpengaruh terhadap realisasi Ketahanan Pangan Nasional.

Sedangkan situs penelitian adalah tempat peneliti mengungkap keadaan sebenarnya serta menangkap keadaan dari obyek yang diteliti sehingga data-data yang diperlukan dapat diperoleh dengan akurat, dimana peneliti mendapatkan informasi yang sebenarnya tentang obyek yang diteliti sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Adapun yang menjadi situs dalam penelitian ini adalah Kantor Divisi regional Jawa Timur, perusahaan Umum (Perum) Bulog yang terletak di Jalan A. Yani, Surabaya karena pusat operasi BUMN ini ditingkat propinsi adalah di Surabaya, tepatnya berada di Jalan A. Yani.

### **D. Sumber Data**

Jenis dan sumber data

Sugiyono (2006 : 156), sumber data dapat dibedakan menjadi sumber primer dan sumber sekunder. S. primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data misalnya lewat orang lain atau dokumen.

#### **1. Data Primer**

yaitu data yang diperoleh secara langsung pada saat melakukan penelitian, sumber data yang diperoleh secara langsung dari orang-orang atau responden yang secara sengaja dipilih untuk memperoleh data-

data atau informasi yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian.

## 2. Data Sekunder

yaitu data yang dikutip dari sumber-sumber tertentu yang digunakan sebagai pendukung informasi yang diperoleh dari data primer.

## **E. Teknik Pengumpulan Data**

### 1. Interview

teknik ini sering disebut wawancara, pelaksanaannya dengan proses Tanya jawab peneliti dengan informan, mengenai obyek yang akan diteliti.

### 2. Observasi

yaitu cara pengumpulan data dimana peneliti melakukan pengamatan secara langsung maupun tidak langsung. Yang dimaksud pengamatan secara langsung adalah mengamati langsung mengenai keadaan dan kenyataan sebenarnya dari obyek yang diteliti. Sedangkan secara tidak langsung dengan mengamati dan menyimpulkan pendapat orang lain/ pengamat lain yang berada di lokasi penelitian. Disini, peneliti akan melakukan observasi terhadap proses pembuatan kebijakan terkait isu ketahanan pangan di Jawa Timur, oleh lembaga terkait yaitu Bulog Jatim beserta mitra kerja.

### 3. Dokumentasi

teknik ini dilakukan dengan mencatat atau menyalin data-data yang ada dalam dokumen penelitian.

## **F. Analisis Data**

Analisis wacana dalam paradigma ini menekankan pada konstelasi kekuatan yang terjadi pada proses produksi dan reproduksi makna. Bahasa tidak dipahami sebagai medium netral yang terletak di luar diri si pembicara. Bahasa dipahami sebagai representasi yang berperan dalam membentuk subyek tertentu, tema-tema wacana tertentu, maupun strategi-strategi di dalamnya. Oleh karena itu

analisis wacana dipakai untuk membongkar kuasa yang ada dalam setiap proses bahasa; batasan-batasan apa yang diperkenankan menjadi wacana, perspektif yang mesti dipakai, topik apa yang dibicarakan. Wacana melihat bahasa selalu terlibat dalam hubungan kekuasaan. Karena memakai perspektif kritis, analisis wacana kategori ini disebut juga dengan analisis wacana kritis (critical discourse analysis).

Eriyanto (2006;22) bahwa Teks adalah semua bentuk bahasa, bukan hanya kata-kata yang tercetak di lembar kertas, tetapi juga semua jenis ekspresi komunikasi, ucapan, musik gambar, efek suara, citra, dan sebagainya. Konteks memasukkan semua situasi dan hal yang berada di luar teks dan mempengaruhi pemakaian bahasa, seperti partisipan dalam bahasa, situasi dimana teks tersebut diproduksi. Wacana dimaknai sebagai teks dan konteks bersama-sama yang mengutamakan keseimbangan. Masyarakat dilihat sebagai suatu kelompok yang kompleks di mana terdapat berbagai kelompok sosial yang saling berpengaruh dalam suatu sistem dan pada akhirnya mencapai keseimbangan. Dalam hal ini persaingan dibiarkan bebas yang pada akhirnya akan tercipta suatu keseimbangan dan ekuilibrium antara berbagai kelompok masyarakat tersebut. Khalayak dipandang sebagai otonom dan dapat menentukan apa yang perlu atau tidak perlu bagi mereka.

Analisis wacana menekankan pada pemaknaan teks daripada penjumlahan unit. Dasar dari analisis wacana adalah interpretasi dan penafsiran peneliti. analisis wacana justru berpretensi memfokuskan pada pesan laten atau tersembunyi. Analisis wacana unsur penting dalam analisis adalah penafsiran dari peneliti. Tanda dan eleman yang ada dalam teks dapat ditafsirkan secara mendalam oleh peneliti, sesuatu yang tidak terdapat Analisis wacana tidak berpretensi melakukan generalisasi. Pengambilan sampel, uji statistik yang digunakan dalam analisis isi secara tidak langsung memang bertujuan agar hasil penelitian dapat menggambarkan fenomena keseluruhan dari peristiwa bahkan bisa memprediksi.



## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Penyajian Data Umum**

##### **Gambaran umum Provinsi Jawa Timur**

###### **a. Geografis**

Provinsi Jawa Timur merupakan satu provinsi yang terletak di Pulau Jawa selain Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Provinsi ini terletak pada 111,0' hingga 114,4' Bujur Timur dan 7,12' hingga 8,48' Lintang Selatan.

Batas Daerah, di sebelah utara berbatasan dengan pulau Kalimantan atau tepatnya dengan Provinsi Kalimantan Selatan. Di sebelah timur berbatasan dengan berbatasan dengan Pulau Bali. Di sebelah selatan berbatasan dengan perairan terbuka yaitu Samudera Indonesia. Sedangkan di sebelah barat berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah.

###### **b. Wilayah Pemerintahan**

Secara umum, wilayah Jawa Timur dapat dibagi 2 bagian besar, yaitu Jawa Timur daratan dan Kepulauan Madura. Dimana luas wilayah Jawa Timur daratan hampir mencakup 90 persen dari seluruh luas wilayah provinsi Jawa Timur, sedangkan luas Kepulauan Madura hanya sekitar 10 persen. Secara administratif, Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi 29 kabupaten dan 9 kota dengan Surabaya sebagai ibukota provinsi. Luas wilayah provinsi Jawa Timur yang mencapai 46.428 km<sup>2</sup>. Jawa Timur sebagai provinsi yang memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia, seperti yang tercantum pada tabel dibawah ini:

No.	Kabupaten/Kota	Ibu kota
1	<a href="#">Kabupaten Bangkalan</a>	Bangkalan
2	<a href="#">Kabupaten Banyuwangi</a>	Banyuwangi
3	<a href="#">Kabupaten Blitar</a>	Kanigoro
4	<a href="#">Kabupaten Bojonegoro</a>	Bojonegoro
5	<a href="#">Kabupaten Bondowoso</a>	Bondowoso
6	<a href="#">Kabupaten Gresik</a>	Gresik
7	<a href="#">Kabupaten Jember</a>	Jember
8	<a href="#">Kabupaten Jombang</a>	Jombang
9	<a href="#">Kabupaten Kediri</a>	Kediri
10	<a href="#">Kabupaten Lamongan</a>	Lamongan
11	<a href="#">Kabupaten Lumajang</a>	Lumajang
12	<a href="#">Kabupaten Madiun</a>	Madiun
13	<a href="#">Kabupaten Magetan</a>	Magetan
14	<a href="#">Kabupaten Malang</a>	Kepanjen
15	<a href="#">Kabupaten Mojokerto</a>	Mojokerto
16	<a href="#">Kabupaten Nganjuk</a>	Nganjuk
17	<a href="#">Kabupaten Ngawi</a>	Ngawi
18	<a href="#">Kabupaten Pacitan</a>	Pacitan
19	<a href="#">Kabupaten Pamekasan</a>	Pamekasan
20	<a href="#">Kabupaten Pasuruan</a>	Pasuruan
21	<a href="#">Kabupaten Ponorogo</a>	Ponorogo
22	<a href="#">Kabupaten Probolinggo</a>	Kraksaan
23	<a href="#">Kabupaten Sampang</a>	Sampang
24	<a href="#">Kabupaten Sidoarjo</a>	Sidoarjo
25	<a href="#">Kabupaten Situbondo</a>	Situbondo
26	<a href="#">Kabupaten Sumenep</a>	Sumenep
27	<a href="#">Kabupaten Trenggalek</a>	Trenggalek
28	<a href="#">Kabupaten Tuban</a>	Tuban
29	<a href="#">Kabupaten Tulungagung</a>	Tulungagung

30	<a href="#">Kota Batu</a>	-
31	<a href="#">Kota Blitar</a>	-
32	<a href="#">Kota Kediri</a>	-
33	<a href="#">Kota Madiun</a>	-
34	<a href="#">Kota Malang</a>	-
35	<a href="#">Kota Mojokerto</a>	-
36	<a href="#">Kota Pasuruan</a>	-
37	<a href="#">Kota Probolinggo</a>	-
38	<a href="#">Kota Surabaya</a>	-

*Sumber : wikipedia diakses pada 10 April 2010 pukul 15:00 wib*

### **c. Demografis Penduduk**

Data jumlah penduduk dari hasil proyeksi Supas yaitu sebesar 37.094.836 jiwa pada tahun 2008. Kota Surabaya mempunyai jumlah penduduk yang paling besar, yaitu 2.630.079 jiwa, diikuti Kabupaten Malang 2.413.779 jiwa, dan Kabupaten Jember 2.320.844 Jiwa. Kepadatan penduduk Jawa Timur tahun 2008 adaah 799 Jiwa setiap 1 km. Kepadatan Penduduk di kota, umumnya lebih tinggi dibanding dengan kepadatan penduduk di Kabupaten. Kota surabaya mempunyai kepadatan Penduduk tertinggi yaitu 8.509 Jiwa/km.

Pada dasarnya penduduk dapat dibagi dalam dua kelompok yaitu penduduk yang termasuk dalam kelompok angkatan kerja dan penduduk bukan angkatan kerja. Penduduk kelompok pertama adalah mereka yang bekerja, yang sementara tidak bekerja, dan sedang mencari pekerjaan. Sedangkan kelompok kedua adalah mereka yang sekolah, mengurus rumah tangga, dan lainnya. Dimana definisi bekerja disini adalah kegiatan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan, selama paling sedikitnya satu jam dalam seminggu selama pencacahan. Bekerja selama satu jam tersebut harus dilakukan berturut-turut dan tidak terputus.

### **d. Tenaga kerja**

Jumlah pencari kerja pada tahun 2008 sebesar 726. 669 orang, meningkat 4,74 persen dibanding tahun 2007. Yang sudah ditempatkan sebanyak 41.902

orang. Pemegang izin bekerja bagi WNA pada tahun 2008 sebanyak 1.262 orang, turun 7,21 persen dibanding dengan tahun sebelumnya.

#### **e. Pendidikan**

Pada tahun 2008 jumlah sekolah dasar (SD), sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Umum (SMU) menurun. Terjadi penurunan pada jumlah murid SD, sedangkan jumlah murid SMP, SMU, dan SMK mengalami peningkatan. Rasio murid-murid tiap tingkatan adalah 156 (SD), 364 (SMP), 406 (SMU), 530 (SMK). Sedangkan rasio murid-guru masing-masing 15 (SD), 14 (SMP), 13 (SMU), dan 16 (SMK). Jumlah Madrasah Ibtidaiyah, madrasah Tsanawiyah, dan madrasah Aliyah di Jawa Timur pada tahun 2008 berturut-turut adalah 6.677 unit, 2.554 unit, 1.116 unit dengan jumlah murid sebanyak 832.956 orang (ibtidaiyah), 464.999 orang (tsanawiyah), dan 187.514 (Aliyah). Sedangkan jumlah rasio murid terhadap guru masing-masing adalah 11; 9; dan 8.

Perguruan tinggi negeri (PTN) di Jawa Timur sebanyak 8 PTN yang tersebar di 3 Kabupaten/kota dan terdapat 312 perguruan tinggi swasta (PTS).

#### **f. Luas Lahan dan Penggunaannya**

Penggunaan lahan di Jawa Timur, khususnya pada luas lahan bukan sawah, meliputi pekarangan/bangunan, dan halaman, tegal, kebun, ladang dan huma, pengembalaan/padang rumput, tambak, kolam/empang/tebat, rawa-rawa tidak ditanami padi, lahan sementara tidak diusahakan, hutan rakyat, hutan negara, perkebunan dan lainnya penggunaan lahan terbesar diluar perumahan adalah untuk tegal/kebun sebesar 1.167.998 ha (2007), dan 1.118.717 ha (2008) sedangkan penggunaan lahan yang terkecil adalah untuk pengembalaan/ padang rumput sebesar 2.390 ha (2007), dan 2.273 ha (2008).

Luas lahan sawah di Jawa Timur 1.153.209 ha (2007) dan 1.172.494 ha (2008). Dari lahan sawah seluas itu, terdapat 680.743 ha (2007), dan 686.265 ha (2008) lahan sawah berpengairan teknis, atau 59,03 persen (2007), dan 58,53 persen (2008) dari keseluruhan lahan sawah. Sisanya adalah lahan sawah berpengairan setengah teknis, sederhana/non PU, tadah hujan, pasang surut, dan lainnya.

Potensi sumber daya alam sangat bervariasi, seperti pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, peternakan serta perkebunan. Luas lahan sawah adalah 1.178.283 ha, terdiri dari lahan beririgasi seluas 907.274 ha, sawah tadah hujan seluas 243.899 ha, dan sawah lainnya/irigasi lodesa seluas 27.110 ha. Luas lahan palawija, hortikultura dan sayur mayur seluas 4.046.971 ha. Panjang saluran irigasi teknis primer 3.633.093 Km, dan panjang saluran teknis sekunder 3.445.093 Km. Panjang saluran irigasi semi teknis primer adalah 446.848 Km dan panjang saluran semi teknis sekunder 47.151 Km, Panjang saluran irigasi sederhana primer 216.636 Km dan panjang saluran sederhana sekunder 75.749 Km.

Dari lahan persawahan yang ada, areal panen rata rata seluas 1,692.729 ha dengan rata rata produktivitas 53,17 Kw/ha, jumlah produksi padi kering giling yang diperoleh sebanyak 900.215 ton/tahun atau beras sebanyak 5.688.51 ton/tahun. Tanaman jagung dengan luas areal produksi mencapai 1.144.349 ha, dapat memproduksi sebanyak 4.240.308 ton. Tanaman kedelai dengan produksi mencapai 257.170 ha, dapat memproduksi sebanyak 343.150 ton .jumlah produksi untuk padi adalah 9.007.265 ton, jagung 439.850 ton, ubi kayu 4.023.614 ton, dan kacang 95.527 ton. Sementara ketersediaan pangan beras sebesar 1.745.841 ton, jagung 3.444.480 ton, ubi kayu 2.615,42 ton, ubi jalar 23.009 ton, kacang tanah 160.658 ton, kacang hijau 66.137 ton, daging 83.508 ton, telur 19.841 ton, susu 77.633 ton, dan ikan 6.302 ton. Ketersediaan pangan di Jawa Timur merupakan keberhasilan teknologi pertanian, perluasan lahan panen meningkatkan intensifikasi petani.

Luas kawasan hutan sekitar 1.357.206,36 ha atau 28% dari luas daratan Provinsi Jawa Timur, terdiri atas beberapa jenis hutan. Hutan hutan yang ada menurut jenisnya antara lain hutan produksi seluas 811.452,70 ha (59,79%), hutan lindung seluas 312.636,50 ha (23,04%), hutan konservasi seluas 233.117,16 ha (17,18%). Hasil produksi yang didapat dari hutan non HPH antara lain kayu bulat sebanyak 265.844 m<sup>3</sup>; kayu gergajian 1.237 m<sup>3</sup>; kayu olahan jati yang terdiri dari veneer sayat (3.079.321 m<sup>2</sup>); TOP (7.656 m<sup>3</sup>); dan penempelan veneer (444.790 m<sup>2</sup>).

Luas seluruh perkebunan di Provinsi Jawa Timur seluas 952.933 ha dengan jumlah total seluruh produksi perkebunan sebanyak 1.658.528,71 ton per tahun. Jenis-jenis perkebunan yang ada antara lain adalah: perkebunan teh dengan luas areal 2.711 ha dapat memproduksi sebanyak 16.695,46 ton per tahun; perkebunan tembakau dengan luas areal 109.918 ha dapat memproduksi sebanyak 77.421 ton per tahun; perkebunan kakao dengan luas areal 35.328 ha dapat memproduksi sebanyak 19.880,81 ton per tahun; perkebunan vanili dengan areal 535 ha dapat memproduksi sebanyak 15,50 ton per tahun; perkebunan tebu dengan luas areal 169.317 ha dapat memproduksi sebanyak 1.048.734,83 ton per tahun; perkebunan jambu mete dengan luas areal 52.995 ha dapat memproduksi sebanyak 12.213 ton per tahun; dan perkebunan kelapa dengan luas areal 285.180 ha dapat memproduksi sebanyak 265.452,56 ton per tahun.

#### **g. Tanaman Bahan Makanan**

Tanaman bahan makanan dalam publikasi ini meliputi tanaman padi (padi sawah dan padi ladang), dan palawija yang terdiri dari tanaman jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kedelai, kacang hijau dan sorgum. Berdasarkan data dinas pertanian tanaman pangan provinsi jawa Timur, produktivitas padi (padi sawah dan ladang) sebesar 59,02 Kw/Ha. Sedangkan produksi padi dari luas panen sebesar 10.474.773 ton.

#### **h. Potensi Ekonomi**

Provinsi Jawa Timur memiliki beberapa komoditi unggulan. Sektor pertanian melalui subsektor tanaman pangan, perkebunan dan sub sektor perikanan mempunyai peranan yang cukup penting dalam perekonomian provinsi ini. Komoditi yang dihasilkannya antara lain padi, kelapa, tebu, jambu mente, kopi, cengkeh, tembakau, karet dan kakao. Provinsi jawa Timur juga merupakan yang berpotensi untuk pengembangan buah-buahan dan memberikan kontribusi nasional sebesar 20%. Jenis buah buahan yang mempunyai nilai ekonomi tinggi dan jenis produksi buah buahan adalah mangga (Kabupaten Situbondo, Probolinggo, Pacitan dan Gresik), pisang (Kabupaten Lumajang, Magetan, dan Banyuwangi) dan jeruk (Kabupaten Pasuruan, Ponorogo, Madiun, Mojokerto, Pacitan, Magetan, dan Jombang). Untuk sub sektor perikanan, terdiri atas

perikanan laut, perairan umum dan perikanan budidaya. Di bidang kehutanan, daerah Jawa Timur memiliki areal tanaman jati dan berbagai jenis tanaman hutan lainnya. Potensi sumber daya alam lain yang dimiliki adalah sektor pertambangan. Jenis produksi yang dihasilkan dari sektor pertambangan antar lain: batu gunung/andesit, pasir, batu kapur, felspart, pasir kwarsa, dan lain-lain.

Daerah Jawa Timur memiliki potensi yang besar untuk mengembangkan berbagai jenis industri karena didukung oleh perguruan tinggi (universitas) dan lembaga penelitian yang banyak terdapat di sana. Berbagai industri di Jawa Timur telah berkembang meski belum mencapai hasil maksimal, misalnya industri mesin dan logam dasar, industri kereta api di Madiun, berbagai mesin dan alat pertanian serta industri senjata ringan di Malang, industri menengah dan kecil di Sidoarjo dan Surabaya, industri maritim (perkapalan) untuk ukuran sedang dan kecil di Surabaya, industri kimia dasar dengan komoditas seperti penyedap makanan, kosmetik, soda, dan semen di Pasuruan, Lamongan, Mojokerto dan Gresik, dan aneka industri makanan, minuman, pakaian jadi, kerajinan tangan, perabotan dan alat-alat rumah tangga di Pasuruan, Malang, Sidoarjo, dan Surabaya.

## **B. Penyajian Data Fokus**

### **1. Gambaran Umum Bulog**

#### **a. Bulog Sebelum Era Reformasi**

Badan Urusan Logistik (BULOG) didirikan pada 1967 dan pada awalnya adalah sebagai lembaga yang diberi tugas mengadakan pembelian beras bagi pemerintah. sejak awal diproyeksikan untuk menjaga ketahanan pangan Indonesia melalui dua mekanisme: stabilisasi harga beras dan pengadaan bulanan untuk PNS dan militer. Bulog berfungsi sebagai pengontrol harga beras dengan cara mematok harga beras domestic secara signifikan lebih tinggi dari harga beras dunia (Alderman & Timmer 1980, Timmer Falcon and Pearson 1983, Timmer 2002). Hal ini masih menjadi kebijakan Megawati hingga tahun 2004 (Timmer 2004a). Kondisi ini diperparah lagi dengan korupsi di tubuh BULOG (Timmer 2004a). Simatupang (1999:5) menuduh kebijakan pangan Indonesia sebagai praktek *kleptocracy*<sup>3</sup>, yang berarti bahwa rezim Suharto menggunakan Bulog

sebagai mesin uang bagi kepentingan pribadi dan keuntungan politis. Akhir 1980, Bulog tetap ditugasi untuk memerankan kontrol pasar perberasan Indonesia tetapi sedikit diperluas untuk menangani komoditas pangan lain seperti gula pasir, gandum, jagung, kedelai dan sejumlah komoditas lainnya. Indonesia bergumul dengan upaya mencapai swasembada pangan sejak 1952 hingga hari ini. Pencapaian swasembada pangan 1984 tidak mampu dijaga secara berkelanjutan. Yang perlu dicatat adalah upaya mencapai swasembada pangan tidak disertai oleh upaya penguatan ketahanan pangan.

Tugas pokok dan misi BULOG terus berkembang sejalan dengan kebijakan umum pemerintah. Terakhir berdasarkan KEPRES RI No. 103 pada 1993, tugas pokok bulog adalah untuk mengendalikan harga, membina ketersediaan, keamanan, dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, kedelai, terigu, bungkil kedelai, serta bahan pangan dan bahan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini bertujuan menjaga kestabilan harga bahan pangan dan pakan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan dan mutu pangan berdasarkan kebijakan berdasarkan kebijakan umum pemerintah.

Untuk menjalankan tugas pokok tersebut, Bulog melaksanakan 5 fungsi. *Pertama*, menjalankan pengadaan pangan (gabah/beras) di dalam negeri sesuai dengan ketentuan pemerintah, yang tujuannya, member jaminan harga yang wajar bagi petani sehingga petani tetap bergairah meningkatkan produksinya. Dalam jangka panjang, tujuannya adalah untuk meningkatkan pendapatan serta menciptakan kesempatan kerja di sector pertanian. *Kedua*, melaksanakan penyebaran persediaan pangan ke seluruh wilayah Indonesia guna meratakan persediaan untuk stabilisasi harga. *Ketiga*, melakukan impor beras, gula, gandum, dan bahan pangan, serta pakan lainnya untuk memenuhi kebutuhan di dalam negeri dengan tidak mengganggu kestabilan harga dalam negeri baik harga produsen maupun harga konsumen. *Keempat*, melakukan dan menngkoordinasikan penjualan bahan pokok untuk memperoleh tingkat harga yang tidak melampaui harga batas tertinggi dalam rangka melindungi konsumen. *Kelima*, memelihara penyediaan penyangga bahan-bahan pokok secara nasional



agar pengaruh fluktuasi harga bahan pokok di luar negeri dapat dibatasi guna kestabilan ekonomi dalam negeri.

Tugas pokok Bulog pada sisi produsen adalah untuk menstabilkan harga di tingkat produsen melalui mekanisme harga dasar yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pengadaan dalam negeri merupakan perangkat kebijakan untuk menjamin diterimanya harga dasar oleh petani produsen. Secara makro, tujuan ditetapkannya harga dasar adalah untuk pemerataan pendapatan, khususnya peningkatan pendapatan petani, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik.

Melalui penetapan harga dasar, diharapkan petani dapat menikmati hasil produksinya dengan harga yang pasti, terhindar dari penurunan harga di musim panen. Melalui jaminan harga dasar petani dirangsang untuk dapat menggunakan inovasi teknologi baru dalam meningkatkan produksinya. Alasannya cukup mendasar, yaitu bahwa inovasi teknologi baru berupa penggunaan sarana produksi modern secara marginal keuntungan ekonomisnya telah diperhitungkan dalam perumusan harga dasar beras.

Instrument kedua dalam pengadaan dalam skala makro adalah kelembagaan. Dalam pelaksanaan pengadaan beras dalam negeri, sejak 1974 Bulog menggunakan KUD (koperasi Unit Desa) sebagai salah satu saluran pokok pembeliannya. Bulog menetapkan harga pembelian dari KUD lebih tinggi dibanding saluran pembelian lainnya (non-KUD) dengan tujuan insentif agar KUD dapat lebih kompetitif di pasar bebas. Kepada KUD disediakan margin pemasaran guna melindungi kemungkinan terjadinya kerugian karena masih terbatasnya kemampuan dan pengalaman KUD dalam perdagangan.

Alasan utama ditematkannya KUD sebagai saluran pokok dalam pengadaan pangan dalam negeri adalah agar langsung terbentuk struktur pasar bebas yang berakar kuat di tingkat produsen. Struktur pasar yang kuat dan kompetitif di tingkat produsen akan menguntungkan dan memperlancar proses penyerapan kelebihan penawaran di musim panen. Hambatan struktural dalam pasar beras di tingkat produsen seperti yang pernah dihadapi sekitar tahun 1960-an diharapkan akan dapat diperbaiki.

Apabila pertimbangan bahwa KUD dan non-KUD di suatu daerah tertentu kurang dapat diandalkan dalam pengamanan harga dasar, Bulog akan

menurunkan satuan tugas (satgas) operasi pengadaan. Satgas adalah kelompok pembelian temporer yang anggotanya terdiri dari personil subDolog/Dolog yang beroperasi di daerah tertentu. Pada dasarnya, pembelian oleh satgas berfungsi untuk memperbesar/ memperlancar penyerapan kelebihan pasok barang di pasar agar harga lebih terjangkau dan harga dasar dapat diamankan.

Disamping instrument-instrumen pokok tersebut, dalam pelaksanaannya, setiap pengadaan beras juga berlandaskan pada ketentuan-ketentuan yang ada antara lain : ditetapkannya grade/ standar kualitas; ditetapkannya prosedur/ tatacara survey penerimaan; ditetapkannya prosedur-prosedur administrasi penerimaan, dan ditetapkan tarif-tarif biaya pengadaan.

Pemerintah menempatkan KUD sebagai saluran pokok pengadaan beras sejak 1973 dengan pertimbangan KUD sebagai koperasi dipedesaan diharapkan dapat melayani petani produsen dalam memasarkan gabahnya. Dalam rangka pembinaan struktur pasar beras khususnya yang berkaitan dengan pembinaan saluran tata niaga, diharapkan bahwa dengan turut sertanya KUD akan membuat pasar gabah/beras dipedesaan lebih kompetitif. Dengan demikian, kemungkinan pedagang swasta tradisional yang sebelumnya beroperasi tanpa pesaing untuk mengambil keuntungan yang berlebihan dapat ditekan, sehingga petani produsen dapat menikmati harga dasar dengan semakin bertambahnya alternatif penjualan. Untuk itu diikutsertakannya KUD dalam pengadaan dalam negeri, penetapan harga dasar gabah didasarkan kepada transaksi di tingkat KUD. Petani dapat menikmati harga dasar selama menjual gabahnya di tingkat KUD dengan kualitas yang sesuai dengan standar yang ditetapkan.

Pada masa pemerintahan presiden Soeharto, tepatnya pada tahun 1995 dikeluarkanlah sebuah keputusan Presiden Nomor 50 yang mengatur tentang Badan urusan Logistik (BULOG). Saat itu, bulog dikepalai oleh Dr. Ir. Beddu Amang, MA. Pada Bab I keputusan tersebut berisi tentang Kedudukan, tugas Pokok, dan fungsi, dimana dijelaskan pada pasal 1, ayat 1 yang berbunyi “Badan urusan Logistik yang selanjutnya dalam keputusan presiden ini disebut Bulog adalah Lembaga pemerintah Non Departemen yang bertanggung jawab langsung kepada presiden”, selanjutnya pada ayat 2 “Bulog dipimpin oleh seorang kepala”.

Pada pasal berikutnya membahas mengenai tugas pokok Bulog pada saat itu, yaitu “Bulog mempunyai tugas pokok membantu presiden dalam mengendalikan harga, dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedele, pakan dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka menjaga kestabilan harga dan mutu bahan pangan dan pakan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum pemerintah.” Sedangkan pada pasal 3 dipaparkan mengenai fungsi yang harus dilakukan dalam melaksanakan tugas pokoknya seperti yang dijelaskan pada pasal sebelumnya. Fungsi tersebut antara lain adalah :

1. Pengadaan dalam negeri, pengadaan luar negeri , serta pengelolaan dan perawatan persediaan
2. Penganalisisan harga dan pasar
3. Pengelolaan dan pembinaan administrasi keuangan serta pertanggungjawabannya.
4. Pengelolaan dan pembinaan administrasi kepegawaian dan organisasi, hukum serta perlengkapan
5. Pendidikan dan pelatihan pegawai serta penelitian dan pengembangan
6. Pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pengadaan, penyaluran, keuangan, administrasi, pendidikan dan pelatihan pegawai serta penelitian dan pengembangan.

Secara lebih jelasnya, fungsi Bulog pada masa itu, Dr. Ir. Beddu Amang, MA dalam KEPUTUSAN KABULOG NOMOR 567/KA/11/1995 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA BULOG, dibagi menjadi beberapa fungsi dengan dibagi menjadi beberapa deputi dan/bidang antara lain : deputi pengadaan, deputi penyaluran, deputi keuangan, deputi administrasi, deputi pengawasan, pusat penelitian dan pengembangan, staf ahli, serta unit pelaksana teknis, yang masing-masing memiliki tanggungjawab atas fungsinya tersebut.

#### **b. Bulog setelah era reformasi**

Adapun setelah Bulog berubah menjadi Perusahaan Umum sejak tahun 2003 yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 7 Tahun

2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum (Perum), maka peran dan fungsi dalam menangani masalah perberasan nasional berubah pula. Seperti yang tercantum pada pasal 1 tentang ketentuan umum bahwa ;

1. Perusahaan Umum (PERUM) BULOG yang selanjutnya disebut Perusahaan adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, dimana seluruh modalnya dimiliki Negara berupa kekayaan Negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
2. Pembinaan adalah kegiatan untuk memberikan pedoman bagi Perusahaan di bidang perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian dengan maksud agar Perusahaan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara berdaya guna dan berhasil guna serta dapat berkembang dengan baik.
3. Pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap Perusahaan dengan tujuan agar Perusahaan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Pemeriksaan adalah kegiatan untuk menilai Perusahaan dengan cara membandingkan antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang seharusnya dilakukan, baik dalam bidang keuangan maupun dalam bidang teknis operasional.
5. Pengurusan sebagai badan usaha adalah kegiatan pengelolaan Perusahaan dalam upaya mencapai tujuan Perusahaan sebagai badan usaha, sesuai dengan kebijakan pengembangan usaha yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
6. Menteri Keuangan adalah Menteri yang mewakili Pemerintah dalam setiap penyertaan kekayaan Negara yang dipisahkan untuk dimasukkan ke dalam Perusahaan dan bertanggung jawab dalam pembinaan sehari-hari Perusahaan.
7. Direksi adalah organ Perusahaan yang bertanggung jawab atas kepengurusan Perusahaan untuk kepentingan dan tujuan Perusahaan serta mewakili Perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan.

8. Dewan Pengawas adalah organ Perusahaan yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan kepengurusan Perusahaan.
9. Usaha Logistik Pangan adalah semua kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemindahan pangan antar tempat, waktu, bentuk dan kepemilikan.

Sedangkan pada pasal 6 dijelaskan mengenai sifat, maksud dan tujuan perubahan status Bulog menjadi Perusahaan Umum tersebut adalah sebagai berikut, Sifat usaha dari Perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan Perusahaan. Maksud didirikannya Perusahaan adalah :

- a. untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- b. dalam hal tertentu melaksanakan tugas-tugas tertentu yang diberikan Pemerintah dalam pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pangan Pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rangka ketahanan pangan.

Dan tujuan Perusahaan adalah turut serta membangun ekonomi nasional khususnya dalam rangka pelaksanaan program pembangunan nasional di bidang pangan.

Peran Bulog di masa Orde Baru sangatlah bergantung dengan keputusan yang diberikan oleh pemerintah, dan sangat minim sekali akan adanya keterlibatan elemen luar, dalam hal ini publik yang juga berkepentingan. Pada masa Orde Baru, pemerintah dan Bulog dengan berbagai kebijakan revolusi hijau oleh pemerintah yang sedang menjabat saat itu mampu membawa Indonesia menjadi negara yang swasembada Pangan, berbagai kebijakan mulai dari insentif untuk subsidi pupuk dan bibit unggul bagi para petani, hingga stabilisasi harga dengan menekan harga yang dinilai sangat kurang memperhatikan kesejahteraan para petani karena dinilai harga gabah yang ditetapkan pemerintah sangatlah rendah. Sistem tertutup yang seperti ini dinilai kurang mampu merepresentasikan

kepentingan rakyat karena yang terlibat dalam pengambilan keputusan hanyalah satu pihak saja. Orde Reformasi, tepatnya pada tahun 2003 ikut berperan atas perubahan yang terjadi di dalam tubuh Bulog yang sebelumnya merupakan Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) menjadi sebuah Perusahaan Umum (Perum). Peran bulog yang semenjak masa orde baru antara lain yang berkaitan dengan Sembilan bahan pokok, yaitu: manajemen stok, penyangga pangan nasional, sebagai peng-import gula dan gandum, pengadaan daging, control impor kedelai, penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau, kontrol harga untuk gabah, beras, tepung gandum, gula pasir, hingga sebagai lembaga pengontrol beras saja pada tahun 1998, namun sejak Reformasi, peran tersebut berubah seiring perubahan statusnya menjadi perusahaan umum. Perubahan ini membawa Bulog pada 2 visi utamanya antara lain adalah: 1) sebagai penyelenggaraan pangan nasional sebagai fungsi pelayanan public yang memiliki empat tugas utama, yaitu : *pertama*, menjaga Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah; *kedua*, stabilisasi harga pangan; *ketiga*, penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin); *keempat*, pengelolaan stok pangan nasional yang diharapkan mempunyai stok minimal 1 juta ton beras (*pipe line stock*), 2) sebagai sebuah perusahaan yang harus memainkan peran komersil untuk meraih keuntungan yang meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan gula pasir, usaha eceran, dan pusat perkulakan pangan terpadu. Dalam hal ini, Bulog memiliki mitra kerja atau stakeholder dalam mengurus masalah pangan, yang artinya bahwa Bulog tidak memainkan perannya sendirian, akan tetapi bersama aktor-aktor lain dimana mereka juga memiliki kepentingan-kepentingan yang terkait dalam isu ketahanan pangan tersebut.

## **2. Gambaran Umum Perum Bulog Jawa Timur**

### **Landasan Perubahan menjadi Perum (Perusahaan Umum)**

Sebagai LPND (Lembaga Pemerintah Non-departemen) yang menjalankan tugas logistik, terutama dalam bidang pengadaan, penyimpanan, dan penyaluran beras- salah satu komoditas pangan pokok, sesuai dengan amanat UU No. 7 tahun 1996 tentang pangan, dimana semua kegiatan tersebut terkait erat dengan ketahanan pangan (*food security*). Definisi ketahanan pangan di tingkat global,

seperti yang diartikan oleh *World Food Summit*, Roma, (1996) yaitu “Food security exists when all people, at all time, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”. Dimana, *availability* (ketersediaan) dan *accessability* (keterjangkauan/akses) adalah dua elemen inti dari ketahanan pangan tersebut, yang harus tersedia secara lokal dan setiap orang harus atau dibuat mampu untuk mengaksesnya, harus pula dikaitkan dengan UU No. 7 1996 tentang pangan. Menurut UU tersebut, bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Hal ini juga dapat diartikan bahwa ketahanan pangan tidaklah sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar seperti yang dilakukan oleh sebagian negara maju dan liberal. Apabila hal ini ditempuh oleh negara kita, Indonesia, maka bisa berdampak buruk pada kelompok miskin yang jumlahnya masih dominan serta keberadaan mereka yang terpencar dengan infrastruktur yang masih buruk.

Landasan hukum untuk mengemban kewajiban pemerintah dan hak rakyat atas pangan (*right to food*) tertuang dalam pasal 45-48 UU no. 7 tahun 1996 yang menyebutkan antara lain:

- Kewajiban untuk mewujudkan ketahanan pangan tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah tetapi juga masyarakat.
- Pemerintah perlu mengambil tindakan tegas untuk mencegah dan atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, keadaan darurat, spekulasi dan manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan
- Pemerintah mengembangkan, membina, dan atau membantu penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat, dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada peran koperasi, dan swasta dalam mewujudkan keperluan tersebut.

- Pemerintah perlu mencegah terjadinya gejolak harga pangan tertentu yang merugikan ketahanan pangan, dan mengendalikan harga pangan pokok.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa keberhasilan pelaksanaan dalam mewujudkan ketahanan pangan bergantung kepada kemauan politik pemerintah, kemampuan organisasi dan manajemen pada masing-masing tingkat pemerintahan, demokrasi, serta kebebasan pers. Hal tersebut menjadi pedoman, landasan sekaligus tantangan untuk lembaga baru Bulog (perum Bulog) untuk mewujudkan kehendak politik pemerintah terhadap ketahanan pangan dan hak rakyat atas pangan. Dengan demikian, untuk menerapkan manajemen modern yang mendukung kinerja perum Bulog hanya mungkin dilaksanakan dalam satu lembaga baru yang fleksibel seperti sekarang ini.

### **Latar Belakang**

Lebih dari satu dasa warsa terakhir khususnya di era reformasi yang dimulai sejak tahun 1998, terjadi begitu banyak perubahan lingkungan strategis baik dari dalam maupun luar negeri serta berbagai tuntutan publik, sehingga menjadi alasan pendorong perubahan Bulog secara total pula. Hal terpenting yang menjadi faktor pendorong perubahan dalam tubuh Bulog adalah perubahan kebijakan pangan pemerintah dan perubahan mandat bulog, sehingga hanya diperbolehkan menangani komoditas beras, penghapusan monopoli impor atau hak-hak khusus impor sebagai *State Trading Enterprise* (STE) seperti yang tertuang pada berbagai Keppres dan SK Menperindag sejak tahun 1998. Isi Keppres yang terkait dengan tugas Bulog berubah secara cepat seiring dengan seringnya pergantian pemerintahan, sehingga risikonya menjadi amat tinggi, tidak hanya terhadap keberadaan lembaga tetapi juga terhadap pegawai sehingga berpengaruh negatif terhadap gairah kerja.

Berlakunya berbagai UU baru khususnya UU no. 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, berbagai ahli berpendapat bahwa stok pangan nasional harus dilaksanakan secara terpusat, dan apungan harus dipakai sebagai sarana perekat nasional bukan sebaliknya. Hampir tidak mungkin, di daerah Maluku yang pernah terlibat konflik misalnya, dapat mengatasi permasalahan pangan apabila tidak ada lembaga pusat



di daerah seperti sekarang ini. Konflik tersebut tidak sampai menimbulkan kelaparan karena adanya dukungan pangan khususnya beras dari lembaga pemerintah. Di sisi lain, masyarakat luas menghendaki pula agar Bulog terbebas dari unsur-unsur yang bertentangan dengan tuntutan reformasi, bebas dari pengaruh partai politik tertentu, keterbukaan pers dan demokrasi sebagaimana yang terjadi di era reformasi, sehingga kontrol masyarakat menjadi lebih besar agar Bulog menjadi lembaga yang efisien, transparan, dan mampu melayani publik secara memuaskan.

Demikianlah beberapa hal yang dapat disimpulkan menjadi faktor pendorong atau juga latar belakang proses perubahan yang terjadi pada tubuh Bulog, hingga menjadi perum (Perusahaan Umum) Bulog seperti sekarang ini, sejak berlakunya UU No.7 tahun 2003 yang melandasi perubahan Bulog.

### **Visi dan Misi Perum Bulog**

Tujuan dan tugas Perum Bulog dirancang mengacu pada konsep ketahanan pangan dan hak rakyat atas pangan sesuai UU No. 1 Tahun 1996 tentang pangan. Tujuan Perum Bulog adalah untuk turut serta membangun ekonomi nasional dengan berperan serta dalam melaksanakan program pembangunan nasional di bidang Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional.

Sedangkan maksud didirikannya Perum Bulog adalah agar penyelenggaraan usaha logistik pangan pokok menjadi bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Serta melaksanakan tugas tertentu dari pemerintah, khususnya dalam pengamanan harga pangan yang bersifat pokok, pengelolaan cadangan pangan pemerintah, dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu (*targeted*).

*Visi Perum Bulog: “Menjadi lembaga pangan yang andal untuk memantapkan ketahanan pangan nasional”.*

*Misi Perum Bulog: 1) Menyelenggarakan tugas pelayanan publik untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan pangan nasional. 2) Menyelenggarakan kegiatan ekonomi di bidang pangan secara berkelanjutan serta memberikan manfaat kepada perekonomian nasional.*

### **Profil Perusahaan Umum BULOG Divisi Regional Jawa Timur**

Perusahaan Umum Bulog Divisi Regional Jawa Timur merupakan satu di antara 26 Divisi Regional yang dikendalikan Perum Bulog. Divre Jatim mempunyai wilayah kerja seluruh provinsi Jawa Timur yang terbagi atas 13 Subdivisi Regional dan 61 kompleks pergudangan, dengan kapasitas 1.228.900 ton setara beras yang tersebar sampai seluruh pelosok Jawa Timur.

Adapun 13 Subdivisi Regional tersebut masing-masing membawahi satu atau lebih daerah tingkat dua, yang pembagian wilayahnya disesuaikan dengan beban dan tanggung jawab pekerjaan.

Sebagai lembaga yang mempunyai dua tugas dengan orientasi yang berbeda (pelayanan publik dan aktivitas komersial), maka Perum BULOG khususnya Divisi Regional Jawa Timur harus merancang suatu strategi usaha komersial yang tidak berbenturan dengan pelayanan publik. Untuk itu telah didesain pola usaha komersial yang mendukung adanya kegiatan operasi publik. Dengan adanya sinergi antara kegiatan komersial dan kegiatan pelayanan publik, diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan perusahaan sesuai penugasan pemerintah.

#### **a. Perum Bulog Dalam Merealisasikan Peran Ganda Sebagai Pelayan Publik Serta Pelaku Usaha Komersial**

**Wujud Tugas Publik:** Menjaga Harga Dasar Gabah, Menyalurkan beras untuk rakyat miskin (Raskin). Mengelola stok pangan pemerintah sebagai cadangan pangan untuk bencana alam, konflik sosial, maupun cadangan karena keadaan darurat lainnya.

**Wujud Tugas Komersial:** Usaha industri perberasan melalui 15 unit pengolahan gabah beras yang tersebar diseluruh Subdivre. Usaha perdagangan gula pasir, yang bersifat keagenan Dan usaha-usaha lain yang sifatnya situasional.

#### **1) Misi Pelayanan Publik**

Beras tetap menjadi misi utama Perum Bulog karena beras merupakan komoditi yang sangat strategis di Indonesia. Beras dikonsumsi oleh hampir seluruh penduduk dan sekaligus diproduksi oleh sebagian besar petani Indonesia. Kelangkaan dan keberlimpahan produksi beras akan sama-sama menimbulkan kerawanan sosial dan gejolak politik. Beras tidak hanya memiliki nilai ekonomis,

tetapi lebih dari itu, beras adalah komoditas politik. Sebab, hal ini berkaitan sangat erat dengan masalah kebutuhan pangan pokok, kesempatan kerja, dan pendapatan masyarakat.

Berbagai kebijakan telah ditempuh oleh pemerintah untuk menjaga keseimbangan kebutuhan dan suplai beras dalam rangka memadukan kepentingan produsen dan konsumen. Dari perspektif kepentingan petani sebagai produsen, kebijakan yang paling populer adalah penetapan harga dasar gabah dan pemberlakuan bea masuk impor beras yang tinggi agar harga beras tidak sampai jatuh. Sedangkan dari perspektif kepentingan konsumen adalah tercapainya harga beras yang murah. Caranya, dengan melakukan operasi pasar, baik yang bersifat umum (Operasi Pasar Murni) maupun dengan target khusus seperti Program RASKIN (beras untuk rakyat miskin).

## **WUJUD TUGAS PUBLIK**

### **a. Menjaga Harga Dasar Gabah**

Pada saat panen raya yang serempak, maka permintaan gabah sangat inelastis, gudang swasta terbatas dan iklim yang kurang bersahabat, serta masih lemahnya industri penggilingan padi. Oleh karena itu jaminan terhadap Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dapat memperkecil resiko dalam berusaha pertanian padi. Disamping itu dengan pola suplai beras yang berasal dari industri pertanian dalam negeri akan lebih terjamin, dan kemandirian pangan akan lebih besar. Hal ini tentu terkait dengan ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri, serta pendapatan jutaan petani dalam negeri diseluruh pelosok tanah air.

Produksi pertanian, khususnya padi, untuk Provinsi Jawa Timur setiap tahun mengalami peningkatan yang tidak terlalu signifikan. Pasalnya, daya dukung dari sisi luas lahan pertanian cenderung mengalami penurunan, sementara pengadaan gabah oleh Perum Bulog Divre Jatim dalam tahun empat tahun terakhir mengalami naik turun. Pengadaan paling besar terjadi pada tahun 2001 dengan jumlah pengadaan mencapai 817 Ribu ton, sedangkan pengadaan terbesar terjadi pada tahun 2000 di mana Perum Bulog Divre Jatim mampu membeli 1.052.727 ton gabah kering giling (GKG) dari petani. Selama ini, secara nasional Perum Bulog biasa menyerap 7—15% produksi gabah petani. Sementara Bulog

Jatim justru mampu melebihi kemampuan serap nasional, yakni sekitar 25%. Secara keseluruhan, perbandingan pengadaan dan produksi padi di Jatim dalam lima t tahun terakhir tergambar sebagai berikut:

**Tabel 2**

**Perbandingan Pengadaan dan Produksi padi di Jatim Lima Tahun Terakhir**

No.	Tahun	Pengadaan (Eqv.GKG)		Prod. Jatim (GKG) (Ton)	Perbandingan Pengadaan Jatim Terhadap:	
		Nasional (Ton)	Jatim (Ton)		Pengadaan Nasional (%)	Produksi Jatim (%)
1	2000	3.452.074	1.052.727	9.457.107	30,50	11,13
2	2001	3.219.744	817.789	8.699.547	25,62	9,40
3	2002	3.383.504	920.263	8.965.116	27,20	10,26
4	2003	3.090.713	921.497	8.914.995	29,82	10,34
5	2004	3.002.491	957.497	9.001.624	31,89	10,64
6	2005	2.409.006	821.619	9.078.000		
7	2006					
8	2007					
9	2008					
10	2009					

*Sumber: Perum Bulog Jawa Timur, tahun 2009*

**b. Menyalurkan Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin).**

Program raskin merupakan program pemerintah dalam upaya untuk memberikan perlindungan sosial (*social protection programme*), yang ditujukan kepada rumah tangga miskin (*targeted subsidy*) sebagai kelompok masyarakat yang sangat rawan terhadap ketahanan pangan (*food security*). Raskin seharga Rp 1.600/kg bagi keluarga miskin ini membuka akses secara ekonomi terhadap pangan, sehingga dapat melindungi rumah tangga rawan pangan dari malnutrisi, khususnya energi dan protein. Program ini sangat penting bagi Indonesia yang masih berkuat pada persoalan dasar kekurangan pangan khususnya energi dan protein.

Raskin merupakan bagian dari kegiatan operasi pasar khusus (OPK) yang dilaksanakan dengan kerja sama bersama pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, sampai perangkat desa.

### **Kualitas Raskin 2008-2010**

Terdapat beberapa diskursus (wacana) yang berasal dari pengamatan beberapa ahli terhadap penyaluran raskin terutama mengenai kualitas beras yang disalurkan kepada masyarakat miskin secara umum tersebut. Terhadap fenomena tersebut, Guru besar Sosial Ekonomi Industri Pertanian Universitas Gadjah Mada, M Maksum, berpendapat sebagai berikut:

kualitas beras yang buruk untuk program raskin akibat lemahnya kontrol terhadap pengelola. Penyebab lain, beras disimpan terlalu lama dan sering kali beras yang dibeli Bulog kualitasnya buruk.

Disamping itu, beliau juga menjelaskan mengenai penyebab buruknya kualitas beras raskin, sebagai berikut:

Ada istilah beras piknik, yaitu beras yang kualitasnya jelek dikeluarkan dari gudang, dibeli penampung, lalu dijual kembali ke Bulog untuk diberikan kepada rakyat miskin. Ini mengorupsi hak orang miskin. Padahal, hidup matinya Bulog 90 persen bergantung program raskin. .(dikutip dari media KOMPAS.com, tertanggal Selasa 22/12/2009)

Dari paparan seorang pengamat, guru besar universitas ternama diatas, penulis menyimpulkan bahwa perum Bulog selama ini masih belum memiliki cara yang efektif serta efisien dalam penanganan rendahnya kualitas beras yang disimpan digudang, terutama beras yang disalurkan untuk masyarakat miskin. Padahal program raskin yang dilaksanakan oleh perum Bulog merupakan program dalam rangka pelayanan publik dal bingkai mewujudkan ketahanan pangan nasional, tetati pada kenyataannya masih sulit mewujudkan ketahanan pangan yang sebagian diamanatkan kepada perum Bulog dalam menjaga kualitas sesuai standar internasional mengenai pangan.

### **Kualitas Raskin Di Jawa Timur:**

Data dari sebuah media cetak KOMPAS tertanggal Sabtu, 30 Januari 2010 02:39 WIB menjelaskan daerah mana saja yang memiliki kualitas beras raskin buruk, yaitu antara lain adalah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Banten, Kota Palembang (Sumatera Selatan), dan di Jawa Tengah (Blora, Pati, dan Banyumas). Selain itu juga di Cirebon, Bogor (Jawa Barat), dan Ponorogo (Jawa Timur). Jawa timur masuk kedalam kategori yang menyalurkan raskin dengan kualitas beras yang terbilang buruk.

Sebuah kutipan di sebuah media surat kabar harian, SURYA, di daerah Magetan tertanggal Rabu, 25 Maret 2009 mengenai buruknya kualitas beras yang disalurkan oleh perum Bulog sebagai berikut:

Beras untuk rakyat miskin (raskin) yang dibagikan untuk warga Desa Kedungguwo, Kecamatan Sukomoro, Kabupaten Magetan berketu dan berbau tengik. Diduga yang dibagikan merupakan beras stok lama.

Media tersebut juga meliput beberapa keterangan warga yang menerima raskin dengan kualitas yang buruk, antara lain seperti yang disampaikan oleh Ny Umiatun,<sup>35</sup> didampingi suaminya Mulyono,<sup>40</sup> yang mengatakan bahwa raskin yang diterima sebanyak 15 kg dibeli dengan harga Rp 1.600 per kg warnanya kuning kecokelatan, masih banyak gabahnya serta kotor, berikut kutipannya:

Sebelum kami gunakan beras raskin ini kami giling ulang agar layak dikonsumsi.

Mereka juga menambahkan:

Kalau dikonsumsi hanya sebagai campuran beras kami yang beli di toko. (wawancara oleh, media harian Surya, pada Selasa 24 Maret 2009).

Dari paparan diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa kualitas beras yang disalurkan dalam program raskin, khususnya yang berada di daerah Jawa Timur masih sangat rendah. Hal ini berdasarkan keterangan yang telah

disampaikan oleh warga penerima raskin diatas, bahwa kualitas beras nya memang buruk, dengan spesifikasi bahwa warnanya sudah kecoklatan, masih terdapat banyak gabah, serta kotor yang mengharuskan warga tersebut menggiling ulang beras raskin yang diterimanya sebelum dikonsumsi, bahkan hanya digunakan sebagai campuran dari beras yang mereka peroleh dengan membeli ditoko dan bukan sebagai beras utama.

Fenomena yang sama juga ditemukan di Pamekasan, Madura, Jawa Timur, dijelaskan bahwa Jatah bantuan beras untuk keluarga miskin (raskin) di Desa Galis, Kecamatan Galis, Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur, yang didistribusikan Bulog setempat, pada awal Mei 2009, tidak layak konsumsi karena diketahui berulat, berbau apek dan banyak kutunya. Dikutip dari pernyataan salah seorang warga Pamekasan, Irsyad yang menerima raskin dengan kualitas buruk tersebut, sebagai berikut:

Daripada tidak mendapat jatah bantuan raskin, lebih baik kami terima saja. Sebab petugas distribusi di lapangan mengancam tidak akan memberikan bantuan pengganti beras yang didistribusikan itu, Biarlah kami cuci saja berkali-kali, pasti bersih. (dikutip dari Media ANTARA, daerah Pamekasan tertanggal Sabtu, 30 Mei 2009)

Di beberapa media on line Pamekasan juga banyak yang memunculkan permasalahan kualitas raskin yang buruk tersebut. Di media tersebut mengutip hasil wawancara mereka dengan warga penerima raskin, Muhammad Irsyad, warga Desa Lembung Utara, Galis, seperti di bawah ini:

Raskin yang saya terima berwarna kuning kemerah-merahan. Selain itu, beras masih bercampur gabah dan ditemukan binatang sejenis kutu. Tekstur beras juga banyak yang patah. Pokoknya saya mau kembalikan beras ini. Ini tidak bisa dimakan Mas. Lihat saja warnanya sudah kuning.

Selain data yang peneliti dapatkan dari beberapa media on-line diatas, peneliti juga melakukan penelitian mengenai kualitas raskin yang disalurkan di lamongan, tepatnya di kecamatan Sekaran, Jawa Timur, dengan narasumber inu Yuliyatin (38), sebagai berikut:

ya, tiap bulane saya biasa dapat beras jatah sebanyak limabelas kilo,mbak.Lha per kilonya harganya ya biasanya itu Rp. 1.600, jadi kalo ditotal ya mbayar ke bulognya Rp. 24.000. kalo kualitas seh mbak ya

cukup bagus kok, cuman, untuk bulan ini (baca: Mei 2010) memang kualitas jelek, mbak e.

Dari pemaparan ibu Yuliyatin diatas menyebutkan bahwa jumlah beras jatah yang dibagikan ke masyarakat miskin (RASKIN) termasuk beliau adalah sebanyak 15 kilogram per Bulan dengan membayar Rp. 24.000 atau Rp. 1.600 per kilogram nya.

Sedangkan apabila terjadi masalah mengenai kualitas Raskin yang dibagikan, seperti berasnya tidak layak konsumsi, atau yang lain yang mengidentikkan kualitas beras yang buruk, mengenai tanggapannya terhadap hal tersebut, bu Yuliyatin mengatakan sebagai berikut:

ya kalo memang kualitas raskin yang kami terima itu jelek, ya lapor, memberitahu ke bulog kalo bulan ini kualitas e jelek, dan bilang bulan depan minta kualitas yang lebih bagus, biasane lewat itu lho mbak, pusat penyaluran raskin setempat, di kelurahan gitu, terus kalo bulan depan masih jelek lagi kualitas e ya beranya dikembalikan ke Bulog. (wawancara pada tanggal 14 mei 2010, di rumahnya)

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa memang terkadang tidak semua kualitas raskin yang dibagikan kepada masyarakat miskin yang layak menerimanya tiap bulan tidak selalu memiliki kualitas yang baik sesuai dengan standar yang ditentukan. Hal ini banyak terjadi di beberapa daerah di sekitar Jawa timur, termasuk daerah lamongan, dimana peneliti melakukan penelitian. Dari permasalahan ini, masyarakat sekitar menanggapinya dengan berbagai macam tindakan dan salah satunya seperti yang dilakukan oleh bu Yuliyatin yang menjadi narasumber peneliti di daerah Lamongan, tepatnya kecamatan sekaran tersebut, yaitu dengan memberitahukan ke pusat penyaluran setempat untuk selanjutnya diteruskan disampaikan kepada Bulog bahwa beras miskin yang dibagikan berkualitas buruk atau tidak layak konsumsi, yang selanjutnya minta kompensasi beras dengan kualitas yang seperti biasanya yaitu yang kualitasnya lebih baik, dan berharap untuk penyaluran kedepan mendapatkan beras yang berkualitas baik. Apabila bulan berikutnya masyarakat masih belum mendapatkan jatah beras yang kualitasnya lebih baik dari sebelumnya, maka masyarakat akan bertindak mengembalikan beras yang telah dibagikan tersebut kepada bulog seperti yang telah dipaparkan oleh ibu Yuliyatin tersebut diatas.



Menanggapi permasalahan yang begitu banyak diungkap oleh media, baik harian surat kabar, maupun melalui media-media on-line seperti diatas, beberapa tokoh terkait dan memiliki tanggungjawab atas masalah tersebutpun memberikan penjelasan mengapa dan memberikan kompensasi, sebagaimana konfirmasi yang dilakukan oleh media harian, Surya kepada Wakil Dolog Subdivre Ponorogo, Yoyok Nurcahyono. Dalam hal ini, beliau menjelaskan penyebab buruknya kualitas raskin yang disalurkan tersebut sebagai berikut:

Beras yang dibagikan kemungkinan rusak saat berada di gudang. Sebab, berasnya merupakan stok tahun 2008.

Dan atas terjadinya fenomena tersebut, beliau sudah membuat kesepakatan dengan Pemkab Magetan dan pihak kecamatan untuk memberikan kompensasi, sebagai berikut:

Kalau ada yang jelek kualitasnya, kami yakin jumlahnya tak begitu signifikan. Kami mau mengganti beras yang kualitasnya buruk yang terlanjur dibagikan tersebut.

Senada dengan pemaparan oleh Wakil Dolog subdivre Ponorogo diatas, Ketua Satgas Raskin untuk Pamekasan Junaedi Suryanto mengakui adanya keluhan dari masyarakat. Menurut dia, selama ini pihaknya sudah memberikan pelayanan yang terbaik. Mengenai ketidak-layakan beras, itu bukan masalah. Dan apabila warga penerima raskin ada yang mengembalikan berasnya karena alasan tidak layak, junaedi menjelaskan bersedia mengganti, seperti pemaparan berikut:

Jika memang ada (dinilai tak layak konsumsi), warga boleh mengembalikan dan akan diganti. Jika memang ada warga Galis yang tidak puas dengan kualitas beras, silakan saja datang ke sini. Kami akan menggantinya. Hal seperti itu kami lakukan juga kepada warga Pademawu beberapa waktu yang lalu

Beliau juga mengakui jika ada kemungkinan terjadi penurunan kualitas raskin, dan mengapa hal tersebut bisa terjadi:

Sebab, beras mengalami masa simpan selama satu tahun. Beras yang dibagikan sekarang merupakan beras DO (deliveri order) 2008.

Beliau juga menambahkan:

itu terjadi karena kebutuhan beras untuk raskin di Madura mencapai 91.000 ton. Sementara stok yang ada untuk 2008 hanya mencapai 35.000 ton.

Selain itu, beliau juga menambahkan mengenai alasan yang mengakibatkan penurunan kualitas raskin, sebagai berikut:

yang menyebabkan raskin tidak cepat terdistribusi sehingga harus disimpan lama di gudang, salah satunya karena pembayaran uang tebusan dari Pemkab lambat, sehingga Bulog menunggu pelunasannya untuk mendistribusikan raskin berikutnya.

Budhi Ganefiantara,SH mengenai kualitas serta kuantitas beras yang akan dibeli dari mitra kerja sudah ditetapkan oleh pemerintah melalui standar yang tertuang dalam Pedum dan SOP melalui inpres (instruksi presiden), sebagai berikut:

Yang jelas, kualitas dan kuantitas itu kita mengikuti dari standar Bulog yang sudah ditetapkan, seluruhnya bergantung di inpres, dan sepanjang tahun selama ini bisa tiap tahun tetap, tetapi bisa juga tiap tahun berganti untuk kualitas, yang jelas kalau untuk harga selalu mengalami perubahan.

(kepala seksi Pengadaan, wawancara pada tanggal 27 November 2009 Pkl 14:00 di kantor divre Jatim)

Dengan demikian, sudah menjadi tanggung jawab pemerintah dalam inpres yang telah ditetapkannya semua urusan mengenai kualitas dan kuantitas beras yang diserap oleh perum Bulog melalui mitra kerja yang telah terseleksi, dan tinggal bagaimana perum Bulog sebagai operator (baca:pelaksana) melaksanakan fungsinya secara optimal baik menyeleksi sampai pada pengelolaan dan pemeliharaan kualitas beras yang nantinya akan menjadi stok pangan yang disimpan di gudang bulog, serta dikeluarkan sebagai pelaksanaan program pelayanan publik seperti RASKIN (Beras untuk masyarakat miskin).

Kesimpulan yang dapat ditarik oleh peneliti terhadap fenomena penyaluran raskin sebagai salah satu wujud/terciptanya ketahanan pangan adalah meskipun Raskin memanglah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan dengan alasan keterjangkauan bagi para masyarakat miskin yang layak dan terdaftar sebagai penerima beras bersubsidi tersebut, dan pemerintah telah berupaya merealisasikan hak masyarakat yang masih berada di

dalam garis kemiskinan dengan mempermudah akses atau keterjangkauan harga beras, akan tetapi masih terdapat beberapa permasalahan yang muncul dalam merealisasikan keterjangkauan pangan bagi penduduk miskin yang layak menerima beras bantuan bersubsidi tersebut. Beberapa permasalahan tersebut antara lain adalah kualitas yang sangat rendah dari beras yang disalurkan kepada masyarakat miskin. Hal ini disebabkan oleh kurang optimalnya perum Bulog dalam menangani masalah pengolahan beras yang disimpan di dalam Gudang, sehingga banyak beras tersebut yang mengalami penurunan kualitas setelah disimpan dalam waktu yang lama. Adapun penyebab mengapa perum Bulog yang bertindak sebagai pelaksana atas kebijakan pemerintah tersebut antara lain adalah karena biaya perawatan dan pengelolaan beras dalam gudang Bulog sangatlah mahal, selain itu, beras merupakan produk pertanian yang sangat rentan mengalami penurunan kualitas ketika disimpan dalam waktu yang cukup lama, seperti pemaparan oleh Bapak sugeng, kepala seksi pelayanan publik perum Bulog sub divisi surabaya utara berikut:

kalau seperti pada pengadaan, kadang-kadang, antara ketetapan standar kualitas dengan yang diterima di gudang jadi kendala juga. Sekarang misalnya, pas musim panen, di musim hujan, sehingga petani kan sulit untuk menjemur gabahnya. Lha itu nanti kalau misalnya tingkat penolakan (yang dilakukan oleh perum Bulog) tinggi, nanti harga yang ditetapkan pemerintah (baca: HPP) dipasaran itu akhirnya dianggap harga itu jatuh. Karena kalau yang dibeli pasaran umum itu kan terbatas, pemerintah kan, mungkin hari ini masuk, dalam dua-tiga hari dapat dibayarkan

selain itu, beliau juga menambahkan, bahwa:

ya, beras itu kan termasuk produk/hasil pertanian yang mudah mengalami perubahan kualitas apabila disimpan terlalu lama, seperti mudah berjamur, busuk, patah, apalagi kalau proses penjemurannya tidak sempurna yang disebabkan cuaca yang tidak mendukung seperti hujan, kan petani jadi sulit menjemur. Kemudian untuk proses pengelolaan pada waktu disimpan di gudang juga membutuhkan biaya yang mahal.

Dari sini peneliti menginterpretasikan bahwa kerjasama dengan mitra kerja juga sangat menentukan kualitas beras yang ada didalam gudang perum Bulog. Cuaca buruk, seperti datangnya musin hujan yang panjang, juga satu

kendala tersendiri bagi para petani untuk mengeringkan beras mereka yang akan mereka jual ke perum Bulog, dan itu sangat mempengaruhi kualitas beras yang nantinya masuk ke dalam Gudang Bulog, meskipun standar kualitas telah ditetapkan oleh pihak perum Bulog, namun hal ini ternyata masih menjadi kendala besar yang perlu dipikirkan secara bersama untuk melakukan perbaikan kualitas beras. Selain hal tersebut, permasalahan biaya juga masih menjadi kendala dalam hal perawatan kualitas beras yang disimpan didalam Gudang Perum Bulog.

Dengan demikian, peran Bulog sebagai aktor yang melaksanakan kebijakan yang telah dicanangkan oleh pemerintah terkait ketahanan pangan, masih menemukan berbagai kendala disetiap titik operasinya. Dalam hal keterjangkauan memperoleh pangan yang murah bagi masyarakat miskin seperti diatas, ternyata masalah kualitas menjadi faktor yang masih sangat dipertanyakan mengenai keseriusan pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan yang mampu dijangkau oleh penduduk yang paling miskin dengan kualitas yang sesuai standar dan layak konsumsi.

#### **Penyaluran Raskin Di Jawa Timur Tahun 2010**

Pada penyaluran raskin di tahun 2010 ini terdapat kendala yang menyebabkan terhambatnya jalannya penyaluran tersebut. Kendala tersebut disebabkan karena adanya perubahan jatah pemberian beras bagi tiap rumah tangga miskin penerima raskin yang semula 15 kilogram per KK menjadi 13 kilogram per KK di tahun ini. Dari sini banyak warga yang masih mempertanyakan mengapa terjadi perubahan terhadap jumlah raskin yang dibagikan, akibatnya, penyaluran sedikit terhambat. Di Madura, Jawa Timur, samai Januari akhir, raskin belum tersalurkan yang dikarenakan pemerintah setempat belum mengajukan surat perintah alokasi raskin. Hal ini seperti yang dipaparkan oleh Kepala Perum Bulog Divisi Regional Jatim Agusdin Fariedh, kepada media kompas tertanggal Rabu, 27 Januari 2010 18:54 WIB, sebagai berikut:

Penyaluran raskin menjadi lambat karena banyak masyarakat yang belum memahami penurunan jatah raskin dari 15 kilogram (tahun 2009) menjadi 13 kilogram (tahun 2010). Mereka mempertanyakan penurunan alokasi pemberian beras.

Demikian juga mengenai raskin di Madura, Jawa timur yang belum tersalurkan sampai akhir januari 2010, sebagai berikut:

Di seluruh kabupaten di Madura raskin belum disalurkan karena pemerintah kabupaten sama sekali belum mengajukan surat perintah alokasi raskin ke Bulog. Padahal, jumlah rumah tangga sasaran (RTS) penerima raskin di Madura mencapai 502.710 RTS.

Dari paparan kutipan wawancara oleh media KOMPAS terhadap kepala perum Bulog Jawa Timur dapat disimpulkan bahwa sosialisasi terhadap perubahan kebijakan penurunan jumlah alokasi raskin untuk rumah tangga miskin belum berjalan maksimal dan hal tersebut mengakibatkan proses penyaluran raskin terhambat karena masih banyak warga yang mempertanyakan alasan mengapa pemerintah menurunkan alokasi tersebut.

### **c. Menjaga Ketahanan Stock Nasional**

Pemupukan stok merupakan tugas yang paling utama, yang diamanatkan oleh pemerintah kepada Perum Bulog. Ketahanan stok tersebut merupakan usaha untuk menyediakan cadangan pangan guna mengatasi keadaan darurat seperti bencana alam maupun bencana yang terjadi akibat ulah manusia (konflik sosial).

Menejemen stock Perum BULOG merupakan menejemen yang tersentralisir, dengan menejemen yang demikian akan mempermudah pengelolaan penyimpanan serta penyalurannya. Stock pangan yang tersedia disetiap daerah merupakan komponen stock pangan nasional dan merupakan bagian dari perekat bangsa, bukan sebaliknya.

Senada dengan ulasan hasil wawancara peneliti dengan kepala seksi pelayanan publik perum Bulog sub divre Surabaya Utara, Bapak Sugeng, mengenai peran perum bulog terhadap stok pangan pemerintah dengan penyerapan yang dilakukan, serta fungsi dari penyaluran raskin sebagai usaha penyaluran ketersediaan pangan yang ada di daerah (khususnya Jawa Timur) terhadap masyarakat miskin, sebagai berikut:

pedagang tidak bisa serta merta memainkan harga, katakanlah membeli banyak, kemudian dia simpan dengan stok yang besar, akan memakan modal yang besar juga, sementara produk pertanian rentan terhadap kerusakan, dan produk pertanian tidak elastis terhadap harga. Nanti pada saat kebutuhan meningkat, harga naik, produksi itu ada. Cuman, kan pemerintah punya alat, kalau yang namanya pangan sudah terjadi krisis di dalam negeri, di-stop, pemerintah ndak mau ambil resiko, perum Bulog diturunkan agar bisa memenuhi kebutuhan, makanya saya katakan, stok

yang dimiliki dari pengadaan perum bulog, itu tidak bisa dipakai sebagai alat ukur untuk pengendalian harga. Tapi dengan adanya mekanisme-mekanisme yang ditugaskan pemerintah, seperti menyalurkan beras Raskin kepada masyarakat miskin yang merupakan salah satu cara juga untuk meredam adanya spekulasi oleh pedagang-pedagang, kenapa?? Karena masyarakat miskin yang sudah diberi jatah raskin, tidak akan membeli beras di pasar untuk membeli beras lagi, yang pada akhirnya, beras yang dijual ke pasaran adalah beras yang dibeli atau dikonsumsi oleh masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah ke atas.

Disamping itu, beliau menambahkan:

masyarakat miskin itu hanya berapa persen dari penduduk Jawa Timur. Tapi yang sisanya itu, suplai darimana. (wawancara tanggal 11 Desember 2009 pukul 10:00 WIB, di kantornya)

selain itu, beliau juga menegaskan, sebagai berikut:

Kalau data pengadaan bulog itu, hanya sekian persen dari produksi yang bisa diserap. Jika dikatakan itu sebagai stok penyangga untuk stabilisasi, tidak mungkin. Jadi yang dikatakan ketahanan stok itu ya stok yang dimiliki pemerintah, dalam hal ini perum Bulog, terus yang dimiliki sama para pedagang beras baik yang besar maupun kecil, terus pengusaha penggilingan mulai yang besar sampai yang kecil, itu, kemudian yang disimpan (di lumbung-lumbung padi) sendiri oleh masyarakat dalam rangka mungkin untuk berjaga-jaga. (wawancara dengan Bapak Sugeng, Kepala seksi Pelayanan Publik Sub sby Utara pada tanggal 28 November 2009 pukul 10:15)

Berdasar data wawancara diatas, peneliti menyimpulkan terkait permasalahan ketersediaan pangan yang ada di Jawa Timur adalah peran bulog dalam hal pemenuhan stok pangan nasional tidak dapat dijadikan sebagai tolak ukur terhadap ketersediaan pangan sebagai wujud ketahanan pangan, yang dikarenakan memang penyerapan yang dilakukan Perum Bulog terhadap gabah/beras petani hanyalah kurang dari 10% tadi.

#### **OPERASI PASAR (Dalam Rangka Menurunkan Kenaikan Harga Beras Di Pasar)**

Perum Bulog Divre V Jatim tidak akan melakukan operasi pasar (OP) seperti yang akan dilakukan oleh Bulog Nusa Tenggara Timur dan Daerah Istimewa Jogjakarta. Hal ini dikarenakan, harga beras di Jatim kenaikannya belum melebihi 25% dari harga yang ditetapkan pemerintah. Langkah yang akan

dilakukan adalah mempercepat distribusi beras untuk masyarakat miskin. Seperti pemaparan hasil wawancara yang dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Prov. Jatim kepada Julia Herawati Humas Bulog Divisi Regional V Jatim, di kantornya, sebagai berikut:

Sampai saat ini Cadangan Beras Pemerintah (CBP) mencapai 500 ribu ton. Bulog Jatim belum mengajukan permintaan untuk OP, karena kenaikan beras di Jatim masih nilainya masih dalam taraf standar. Upaya yang saat ini dilakukan adalah mempercepat pendistribusian raskin yang setiap bulana rutin dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan Perum Bulog di daerah, termasuk dengan perangkat desa.

Beliau juga menambahkan:

Tahun 2010, alokasi pendistribusian beras Raskin diperkirakan hanya mencapai 480.000 ton per tahun atau turun sekitar 15%-20% dari alokasi tahun 2009 sebesar 600.511 ton per tahun. Pengurangan alokasi raskin tersebut disebabkan karena berkurangnya jumlah rakyat miskin yang berada di wilayah Jatim. Sementara alokasi penyaluran akan dilakukan sebanyak 40.000 ton per bulan. Adapun harga raskin ini sebesar Rp 1.600 per kilogram. Penyaluran beras bersubsidi bagi raskin pada tahun 2009 mencapai 600.498 ton atau sekitar 99,98 % dari jumlah pagu raskin 2009 sebesar 600.511 ton. Alokasi raskin tersebut telah didistribusikan kepada 3.336.173 Rumah Tangga Sasaran (RTS). (wawancara pada Selasa, 19 Januari 2010).

Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa operasi pasar di wilayah Jawa Timur belum begitu dibutuhkan seperti yang telah dilakukan di beberapa daerah baik di Jawa maupun luar Jawa seperti di D.I Yogyakarta, dan di Nusa Tenggara Timur (NTT), karena berdasarkan pemaparan oleh kepala Humas Perum Bulog Jatim di atas bahwa kenaikan harga beras di Jatim belum melebihi 25%, yang artinya bahwa operasi pasar memang akan dilakukan apabila kenaikan harga yang terjadi di pasar telah melebihi 25%. Selain itu, yang lebih penting untuk diprioritaskan oleh Perum Bulog Jawa Timur pada saat ini adalah pendistribusian Raskin.

Berikut ini data yang diperoleh Berdasarkan pantauan yang dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika Prov. Jatim di Pasar Wonokromo, Surabaya untuk beras dengan kualitas rendah, harganya mencapai Rp 6.500-7.000/kg. Sedangkan untuk kualitas bagus harga mencapai Rp 8 ribu/kg. Padahal, dua minggu sebelumnya, harga beras kualitas rendah Rp 5.000-6.000/kg.

## **2) Misi Komersial**

### **a. Jasa Survey dan Perawatan**

Dalam setiap pengadaan komoditi pangan, Bulog selalu menggunakan jasa perusahaan jasa survei untuk melakukan survei terhadap barang yang akan dibeli. Penggunaan jasa survei dilakukan untuk mengetahui potret riil barang yang akan diterima oleh Perum Bulog. Dalam satu tahun, biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan survei rata-rata mencapai Rp. 1,5 miliar (untuk survei komoditi hasil pengadaan gabah-beras saja). Tentunya nilai ini cukup layak untuk dijadikan lahan kegiatan komersial—tanpa ada niatan untuk mengesampingkan jasa mitra swasta yang selama ini membantu kegiatan survei barang milik Bulog.

Mulai tahun 2002, pada kegiatan pengadaan gabah dan giling gabah, Petugas Survei Bulog sudah mulai ikut melibatkan diri dalam kegiatan survei. Namun, jumlahnya masih sangat sedikit yakni sekitar 25% dari seluruh pengadaan yang sejumlah 920.000 ton. Sedangkan pada tahun 2003 hasil survei sudah mengalami kenaikan menjadi sebesar 216.842,424 ton atau sekitar 30% dari seluruh pengadaan gabah yang mencapai 921.000 ton. Diharapkan, untuk musim pengadaan tahun 2004 hasil survei pengadaan yang dilaksanakan mencapai 50 % dari seluruh total pengadaan.

Pada tahun 2003 ini, survei tidak hanya pada komoditi gabah beras tetapi juga survei terhadap karung plastik untuk hasil giling gabah. Survei terhadap karung plastik tahun 2003 mencapai 38.527.000 lembar untuk memenuhi sebagian alokasi kebutuhan di Jawa Timur, NAD, Sumatera Utara, Papua, NTB, Sulawesi Selatan, Jambi, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan dan Bali. Sedangkan untuk tahun 2004 diperkirakan mencapai 40 Juta lembar untuk alokasi di Jawa Timur, NTB, Bali, SUMUT dan NAD.

### **Jasa Pengolahan Gabah-Beras**

Mengelola beras bagi Bulog sudah merupakan pekerjaan rutin dan mendarah daging karena setiap gerak individu dan indtitusi pasti berujung pada persoalan beras. Untuk itu, walaupun Bulog telah menjadi Perum, komoditi beras tetap dijadikan sebagai inti. Namun kita menyadari bahwasannya selama ini



Bulog hanya sebagai lembaga pengelola administrasi saja, belum sebagai lembaga yang mengelola sekaligus mengolah beras.

Salah satu strategi dalam memodernisasi Bulog adalah dengan cara melakukan investasi dalam pengolahan gabah menjadi beras lewat kepemilikan mesin penggilingan beras (*Rice Milling Plant*). Dengan memiliki mesin penggilingan, diharapkan ke depan Bulog akan terbiasa dengan kegiatan melakukan pembelian gabah sendiri kemudian digiling sendiri dengan berbagai jenis kualitas sesuai dengan segmentasi pasar yang akan dibidik. Apabila Bulog sudah memiliki sarana tersebut dan didukung kemampuan SDM yang mengelola baik dari segi teknis penggilingan maupun segi pengadaan komoditi dan pemasarannya, maka bila suatu saat subsidi pangan semakin dikurangi—yang artinya peran Bulog sebagai pengelola pelayanan publik dibidang pangan semakin diperkecil—Bulog sebagai sebuah perusahaan pangan tidak akan mengalami krisis eksistensi yang berat.

Implementasi dari rencana tersebut di atas, di Jawa Timur saat ini Perum BULOG sudah mengoperasikan 15 unit pengolahan gabah beras (UPGB) dan tambahan 7 (tujuh) unit yang siap dioperasikan pertengahan tahun 2005 yang dilengkapi dengan mesin pengering (Drying Center) dan 10 Unit Dryer yang berdiri sendiri.

### **Jasa Usaha Angkutan**

Sebagai institusi yang mempunyai tugas memenuhi kebutuhan cadangan pangan nasional dan penyaluran raskin dengan tanpa membedakan waktu dan tempat, maka terdapat konsekuensi logis berupa pergerakan (*move*) barang dari satu tempat ke tempat yang lain dengan prinsip tepat waktu, tepat jumlah dan tepat jumlah. Setiap pergerakan barang (*move*)—baik itu antar daerah didalam propinsi Jawa Timur sendiri (*move regional*) maupun antar pulau (*move nasional*)--pasti membutuhkan perencanaan yang tepat dan sarana angkutan. Hal ini diperlukan agar prinsip-prinsip tepat waktu, tepat jumlah dan tepat tempat dapat terakomodasi.

Mulai pertengahan tahun 2003, Perum Bulog Divre Jatim memulai bisnis dibidang angkutan, dengan target pertama pelaksanaan angkutan distribusi raskin,

dengan cara membeli armada truk dengan cara kredit atau cara Kerja Sama Operasional (KSO) dengan mitra angkutan swasta. Saat ini di seluruh Divre Jatim telah ada 40 armada truk berkemampuan masing-masing 7-8 Ton. Sebuah langkah awal yang harus melalui perjuangan berat untuk dapat meyakinkan para pelaksana agar memulai pembelajaran diri di bidang *entrepreneur*.

Bisnis angkutan Perum Bulog Divre Jatim tersebut menarik beberapa kalangan swasta untuk ikut memanfaatkan sarana yang dimiliki Bulog, karena bagaimanapun jaringan distribusi raskin merupakan kekuatan bisnis pemasaran yang luar biasa. Apabila produsen tertentu menitipkan barang kepada jasa angkutan Bulog, maka secara otomatis barang tersebut akan tersebar ke seluruh desa di Jatim secara rutin setiap bulan. Tentu sebuah industri yang memerlukan divisi pemasaran akan sangat ringan tugasnya karena akan mengurangi beban pembelian armada dan rekrutmen sales.

### **JARINGAN DISTRIBUSI**

#### **Kekuatan Yang dimiliki Perum BULOG**

Sejarah sudah mencatat bahwa BULOG merupakan institusi yang mempunyai jaringan distribusi yang kuat sampai dipelosok desa diseluruh Indonesia, tidak ada satu wilayahpun dinegeri ini yang tidak tersentuh oleh aktifitas Perum BULOG, Kantor dan pergudangan BULOG ada disetiap titik peta wilayah Indonesia, operasional penyaluran komoditi pangan khususnya beras milik Perum BULOG setiap saat selalu bersentuhan dengan masyarakat diseluruh desa wilayah Indonesia.

Dengan menggunakan sistem management informasi yang berbasis teknologi informasi terkini, Perum BULOG dengan mudah dapat mengendalikan seluruh elemen organisasi dari tingkat bawah sampai level direksi, untuk mendukung seluruh aktifitas tersebut, saat ini Perum BULOG bekerjasama dengan PT. Telkom sudah mengaktifkan penggunaan sistem informasi VPN, sehingga akses data, gambar dan suara dapat diakses sekaligus dalam waktu singkat dan bersamaan.

Di Jawa Timur, kekuatan jaringan Perum BULOG nampak dari tersebarnya pergudangan yang ada diseluruh wilayah pelosok Jawa Timur, selain itu, armada yang mengangkut komoditi pangan khususnya program beras untuk

rakyat miskin setiap bulan mampu menembus 7.989 Desa/kelurahan di 608 kecamatan dari 38 kabupaten yang ada dipropinsi Jawa Timur.

**Tabel 3**

**Kekuatan Jaringan Pergudangan Perum Bulog Divre Jatim**

NO	SUB DIVISI REGIONAL	KOMPLEK GUDANG	KAPASITAS Gudang/Ton	WIL. KERJA
1	Surabaya Utara	5	228.000	Kota Surabaya, Kab Gresik, Kab. Sidoarjo
2	Surabaya Selatan	6	94.500	Kota/Kab.Mojokerto, Kab Jombang
3	Bojonegoro	4	66.500	Kab: Bojonegoro, Tuban, Lamongan.
4	Madiun	4	103.000	Kota/Kab.Madiun, Kab Ngawi
5	Kediri	4	117.500	Kota/Kab.Kediri, Nganjuk
6	Bondowoso	3	58.000	Kab: Bondowoso, Situbondo
7	Malang	4	62.500	Kota/Kab. Malang, Kota Batu, Kota/Kab.Pasuruan
8	Probolinggo	6	131.500	Kota/Kab.Probolinggo, Kab. Lumajang
9	Banyuwangi	5	107.500	Kab. Banyuwangi
10	Tulungagung	5	68.500	Kab. Tulungagung, Kab Trenggalek, Kota/Kab. Blitar
11	Jember	6	86.000	Kab Jember
12	Madura	4	19.900	Kab: Sumenep,

				Pamekasan, Sampang, Bangkalan.
13	Ponorogo	5	85.500	Kab: Ponorogo, Magetan, Pacitan
	<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>1.228.900</b>	

*Sumber: perum Bulog divre Jatim, tahun 2009*

kekuatan jaringan pergudangan Perum Bulog Divre Jatim tercatat sebanyak enam puluh satu komplek Gudang yang tersebar di beberapa Wilayah kerja Sub Divisi Regional antara lain Surabaya Utara, Surabaya Selatan, Bojonegoro, Madiun, Kediri, Bondowoso, Malang, Probolinggo, Banyuwangi, Tulungagung, Jember, Madura, Ponorogo. Jaringan komplek Gudang terbanyak terdapat di Surabaya Selatan, Probolinggo, dan Jember, masing-masing sebanyak enam Gudang. Sedangkan jaringan Gudang dengan jumlah paling kecil terdapat di Bondowoso, yang hanya memiliki tiga gudang. Untuk kapasitas Gudang (Ton), penyimpanan terbanyak terdapat pada gudang yang berada dalam wilayah kerja sub Divre Surabaya Utara dengan kapasitas penyimpanan sebesar 228.000 Ton, sedangkan kapasitas terkecil terdapat pada Sub Divre Madura yang hanya menampung 19.900 ton beras.

**Tabel 4**  
**UPGB Di Jawa Timur**

<b>NO</b>	<b>SUB DIVISI</b>	<b>UPGB-</b>	<b>UNIT</b>

	REGIONAL	MESIN	
1	Surabaya Utara	1	<i>Buduran</i>
2	Surabaya Selatan	1	<i>Gn. Gedangan</i>
		2	Tunggorono
3	Bojonegoro	1	<i>Kalitidu</i>
		1	Sukorejo
4	Madiun	1	<i>Hobros Ngawi</i>
		1	Jeruk Gulung
5	Kediri	1	Paron
		1	Candirejo
6	Bondowoso	1	<i>Kembang</i>
		1	Arjasa
7	Malang	1	<i>Kebon Agung</i>
8	Probolinggo	2	<i>Klaseman</i>
		1	Sumbersuko
9	Banyuwangi	2	Wonosobo
		1	<b>Kalipuro</b>
10	Tulungagung	2	<b>Pucung Lor</b>
11	Jember	2	<i>Pecoro</i>
12	Madura	1	<b>Pamekasan</b>
	Ponorogo	1	<i>Ngrupit</i>
		1	Gulun
		1	<b>Sidoharjo, Pacitan</b>
	TOTAL	27	

*Sumber: Perum Bulog Divre Jatim, tahun 2009*

UPGB (Unit Pengelolaan Gabah/beras) di bawah tanggungjawab wilayah kerja Divre Jatim terdapat sebanyak 27 unit yang tersebar di beberapa sub divre antara lain di Surabaya Utara, Surabaya selatan, Bojonegoro, Madiun, Kediri, Bondowoso, Malang, Probolinggo, Banyuwangi, Tulungagung, Jember, Madura, dan Ponorogo.

Selain beberapa yang telah disebutkan diatas, ada beberapa lagi yang masuk ke dalam usaha komersial yang dijalankan oleh Perum Bulog, khususnya yang berada di regional Jawa Timur sebagai penunjang kegiatan pelaksanaan publik seperti yang dipaparkan oleh kepala Sie Humas Perum Bulog Jatim, Julia, sebagai berikut:

### **SEWA ASET**

Pengelolaan aset di lingkungan perum Bulog Jatim seperti koperasi yang menyewakan graha sativa (gedung serba guna di lingkungan perum Bulog Jatim), wisma dewi sri yang berupa penginapan atau semacam Guest House dengan kapasitas  $\pm$  14 kamar, yang tidak hanya untuk kalangan internal pegawai perum Bulog saja, tapi kami menyewakan untuk umum juga

Selain itu ada pula seperti pusat perkulakan terpadu, meski keberadaannya sekarang sudah mulai berkurang, seperti yang ditambahkan oleh beliau, sebagai berikut:

### **PUSAT PERKULAN TERPADU**

Sebenarnya, kita tidak punya itu mbak, untuk di daerah lain kita tidak tahu, tapi dulu kita sempat berencana menyewa tempat di daerah rungkut yang terletak di Surabaya bagian selatan, yang rencananya kita mau menjual mulai dari bibit padi, mbak, tapi di tiap-tiap daerah itu kita punya toko dengan nama Oryza Sativa, yang mana mereka juga menjual beras UPGB dan kebutuhan lainnya, tapi sekarang sudah banyak yang tidak ada.

Ada pun penyewaan seperti idle aset, berupa bangunan kantor yang telah tidak digunakan lagi untuk disewakan kepada masyarakat setempat, seperti berikut:

ada pula kita menyewakan bangunan yang idle asset, jadi seperti bangunan yang sudah tidak terpakai semacam bekas kantor yang sudah tidak terpakai, bekas mini market yang sudah tidak jalan lagi, kita sewakan. Seperti pada kasus di sud divisi regional Madiun, yang dahulu berkantor di lokasi A kemudian berpindah ke B, yang bangunan di lokasi A semula

digunakan untuk pertokoan, namun tidak berhasildan kemudian sekarang disewakan

#### **UPGB (Unit Pengelolaan Gabah/Beras)**

UPGB juga dibawah usaha komersial, jadi mereka beli berasnya tidak harus beras standar yang ditetapkan oleh pemerintah, kemudian mereka jual sendiri di supermarket, dll. (wawancara dilakukan pada tanggal 23 Nopemeber 2009 pukul 09:20 WIB di kantor bagian Humas Perum Bulog Divre Jawa Timur)

Dari hasil wawancara diatas mengenai usaha komersial, memang sekilas dapat diambil kesimpulan bahwa usaha komersial yang dijaankan oleh perum bulog Jawa timur ini tidak lah sedikit, berbagai macam kegiatan komersial dilakukan untuk mendapatkan keuntungan sebagai sebuah perusahaan, selain untuk menunjang biaya operasional pelayana publik yang dilakukannya, sebagai wujud seimbangnnya peran yangg dilakukannya. Namun demikian, ternyata kegiatan komersialnya masih jauh dari harapan sebagai sebuah perusahaan umum. Ternyata keuntungan yang didapat masih jauh dari target yang diharapkan.

Mengenai wujud tugas komersial diatas selama Bulog berubah status menjadi Perusahaan Umum hingga sekarang ini ternyata masih berjalan sebesar tidak lebih dari 2 %. Hal ini disampaikan oleh Bapak Sugeng, Kepala Pelayanan Publik Perum Bulog sub Divre Surabaya Utara, sebagai berikut:

ya memang kalau sekarang dirasakan belum maksimal, dalam artian pendapatan yang diperoleh dari PPU itu untuk membiayai biaya oparsional/ PSO (Public service Obigation) perum Bulog itu belum menutup lah. Ya masih 2 persen dari realisasinya selama ini, dan seandainya kalau bisa 50 persen itu sudah bagus, lumayan. Artinya tidak semua kredit, kegiatan PSO itu dilakukan kredit dari per-Bank-an. Kan kita kredit dari bank Bukopin. (wawancara pada 11 des 09 pkl 11:00 WIB, di kantornya)

Dari pemaparan bapak sugeng, kepala seksi pelayanan publik perum Bulog Subdivre surabaya Utara diatas dapat diketahui bahwa kendala dalam menjalankan fungsi atau misi komersialnya adalah belum maksimalnya pengelolaan aset-aset yang mampu menghasilkan komersil yang nantinya juga akan digunakan sebagai penunjang biaya dlam pelaksanaan tugas pelayanan publik. Dari target harusnya perum Bulog mampu menghasilkan komersil dari fungsi komersilnya sebanyak 50 persen, tetapi kenyataannya bahwa perum Bulog

masih mampu menghasilkan tidak lebih dari 2 persen dari usaha komersil yang dilakukannya. Hal ini masih sangatlah jauh dari target yang memang ingin dicapai perum Bulog sebagai perusahaan umum yang dituntut mampu meraih keuntungan disisi lain selain melayani publik dalam bidang pangan, khususnya Beras.

#### **b. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Misi Perum Bulog**

Dalam menjalankan kedua misinya, antara kewajiban pelayanan publik atau PSO (Public Service Obligation), dengan usaha komersialnya yang digunakan sebagai sarana penunjang kegiatan pelayanan publiknya, perum bulog mengalami beberapa faktor yang dapat menunjang pelaksanaan misi tersebut, yang biasa disebut sebagai faktor pendorong, namun juga terkadang mengalami hambatan dalam pelaksanaannya, dan disebut sebagai faktor penghambat. Kedua faktor tersebut, diuraikan sebagai berikut:

##### **1. Faktor Pendukung**

Faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan misi publik antara lain berasal dari internal maupun dari eksternal perum Bulog itu sendiri. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sugeng Hariyadi, Kepala Seksi Pelayanan Publik, Perum Bulog SubDivre Surabaya Utara , sebagaimana berikut:

ya yang pertama, aturan-aturan main sudah ditetapkan, SOP (Standar Operasional Pengadaan), terus kemudian juga sarana-sarana seperti gudang, SDM, terus kemudian kalau di Jawa Timur itu kan, seperti sarana jalan juga mendukung, se-jelek-jeleknya kondisi jalan di Jawa Timur, toh masih bisa dijangkau. Cuma satu kendala nya di sub Surabaya Utara sini kan daerah Bawean yang termasuk wilayah yang berada di bawah tanggung jawab perum bulog sini, cuaca kan mempengaruhi, pas mengirim beras kesana, kemaren sempat tenggelam, ya, melewati laut itu. Kalau Surabaya ya itu kendalanya, kan ada wilayah kerja yang dibawah kabupaten Gresik, di Bawean itu tadi. (wawancara pada 11 des 09 pkl 10:00 WIB, di kantornya)

Dengan demikian, dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa kemudahan-kemudahan atau faktor pendukung yang dapat dijumpai dalam pelaksanaan tugas publik oleh perum Bulog antara lain adalah karena Perum Bulog secara umum telah memiliki aturan main internal yang disebut dengan SOP (Standar Operasional Pengadaan). Sedangkan faktor lain yang mampu menunjang pelaksanaan tugas publik tersebut adalah karena adanya faktor kemudahan sarana



seperti jalan (kondisi fisik jalan maupun lebar jalan yang mampu dijangkau oleh angkutan, dalam artian tidak terlalu sempit), dimana ketika kondisi jalan dapat dengan mudah dijangkau oleh alat angkutan yang digunakan yang terkait dengan proses pelaksanaan pengadaan, maka hal tersebut akan menjadikan pelaksanaan tugas terkait sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Adapun apabila pengadaan yang dilakukan di luar pulau seperti Bawean, yang harus menempuh jalur laut, maka cuaca yang tidak buruk, angkutan yang kondisinya memungkinkan untuk melakukan penyeberangan akan sangat berpengaruh sekali terhadap ketepatan pengiriman Beras ke Pulau tersebut.

## **2. Faktor Penghambat**

Faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas atau misi Bulog dibedakan pula menjadi 3 berdasar pada misi yang ada, yaitu pelayanan publik serta komersial, ditambah dengan faktor internal seperti SDM (Sumber Daya Manusia) seperti berikut:

### ***1) Misi Pelayanan Publik***

#### **(a) Raskin**

Untuk pelaksanaan tugas publik dalam bentuk penyaluran RASKIN (Beras untuk Masyarakat Miskin) juga didapati kendala dalam prosesnya seperti yang dipaparkan pula oleh Bapak Sugeng Hariyadi, Kepala Seksi Pelayanan Publik, Perum Bulog SubDivre Surabaya Utara, sebagai berikut:

untuk raskin itu lebih banyak dibagi rata. Yang jatuhnya perKK itu lima kilogram. Akhirnya kan semestinya warga miskin yang tidak termasuk dalam data akhirnya dapat, itu kendalanya. Sehingga kalau kita ada pemeriksaan dari ekstern, kita harus membuktikan, boleh kalau misalnya mau dibagi rata itu harus dibuat semacam kesepakatan di desa, ditungkan dalam berita acara. Katakanlah musyawarah desa, ya kan!! Musyawarah desa itu baru penetapan sasaran. Terus kemudian setelah beras tersalur, mungkin juga uangnya itu tidak bisa *cash and carry*. Sehingga ada interval waktu, uang itu tidak bisa setelah barang itu di drop, uang itu langsung dibayarkan/ ditreima oleh petugas satker (satuan kerja).

Beliau juga menambahkan:

kalau misalnya nunggaknya itu dalam waktu bulan ini selesai sih ndak masalah, tetapi terkadang kan loncat bulan berikutnya, itu juga yang terkadang jadi kendala kita, penilaian dari divre juga. Dan masalah-masalah seperti ini, dari tahun ke tahun muncul. Dan itu, setiap daerah karakternya berbeda-beda. Seperti contohnya, ada yang katakanlah alokasi bulan september, habis disalurkan langsung lunas, tapi ada juga daerah yang september disalurkan, desember baru lunas. Kan kalau ndak lunas, tidak di drop untuk bulan berikutnya, gitu lho. (wawancara pada 11 des 09 pkl 10:00 WIB di kantornya)

Dari dua pemaparan beliau dapat diambil kesimpulan bahwa faktor kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan misi publik bidang penyaluran RASKIN adalah karena:

- a) ketidak-tepatan sasaran rumah tangga miskin yang menerima beras untuk masyarakat miskin (RASKIN)
- b) uang pembayaran penyaluran RASKIN yang terkadang tidak bisa langsung diterima, dan terkadang memakan waktu yang tidak sebentar (nunggak selama berbulan-bulan) dalam pelunasannya, sehingga mengakibatkan beras terlambat penyaluran pada bulan berikutnya karena belum lunas pada bulan sebelumnya.

#### **(b) Pengadaan**

Dalam hal pengadaan Beras ternyata juga tidak terlepas dari kendala yang menghambat pemenuhan stok kebutuhan yang ditetapkan oleh Perum Bulog. Masih oleh Bapak Sugeng Hariyadi, beliau memberikan penjelasan pula mengenai faktor kendala, sebagai berikut:

kalau seperti pada pengadaan, kadang-kadang, antara ketetapan standar kualitas dengan yang diterima di gudang jadi kendala juga. Sekarang misalnya, pas musim panen, di musim hujan, sehingga petani kan sulit untuk menjemur gabahnya. Lha itu nanti kalau misalnya tingkat penolakan (yang dilakukan oleh perum Bulog) tinggi, nanti harga yang ditetapkan pemerintah (baca: HPP) dipasaran itu akhirnya dianggap harga itu jatuh. Karena kalau yang dibeli pasaran umum itu kan terbatas, pemerintah kan,

mungkin hari ini masuk, dalam dua-tiga hari dapat dibayarkan.  
(wawancara pada 11 des 09 pkl 10:00 WIB, di kantornya)

Dari sini, dapat ditarik kesimpulan bahwa cuaca sangat mempengaruhi pelaksanaan proses pengadaan. Musim hujan sangat menjadi kendala untuk menetapkan standar penerimaan oleh perum Bulog karena apabila proses pengeringan yang tidak sempurna, maka kualitas beras pun tidak terlalu optimal, dengan demikian tingkat penolakan oleh perum Bulog terhadap beras sangatlah kecil dari stok yang telah ditetapkan.

## **2) Misi Komersial**

Tidak hanya pada misi pelayanan publik saja yang terdapat beberapa faktor penghambat, dalam hal menjalankan misi komersial pun, perum Bulog menemukan beberapa hambatan seperti dijelaskan oleh Bapak Sugeng Hariyadi, seperti berikut:

kalau sekarang ini kan lebih ditekankan kepada bagaimana aset-aset yang *idle* (baca: menganggur/ sedang tidak terpakai) ini bisa disewakan secara maksimal, gudang terutama. Untuk surabaya utara sendiri, asetnya antara lain gudang yang disewakan semua, di daerah Rungkut, Kaliasin, Buduran. Terus kemudian kalau ada kantor-kantor lama yang tidak bermanfaat seperti di kediri, disewakan.

Selain itu juga, beliau menambahkan:

ya memang kalau sekarang dirasakan belum maksimal, dalam artian pendapatan yang diperoleh dari PPU itu untuk membiayai biaya oparsional/ PSO (Public service Obligation) perum Bulog itu belum menutup lah. Ya masih 2 persen dari realisasinya selama ini, dan seandainya kalau bisa 50 persen itu sudah bagus, lumayan. Artinya tidak semua kredit, kegiatan PSO itu dilakukan kredit dari per-Bank-an. Kan kita kredit dari bank Bukopin. (wawancara pada 11 des 09 pkl 11:00 WIB, di kantornya)

Dari pemaparan bapak sugeng, kepala seksi pelayanan publik perum Bulog Subdivre Surabaya Utara diatas dapat diketahui bahwa kendala dalam menjalankan fungsi atau misi komersialnya adalah belum maksimalnya pengelolaan aset-aset yang mampu menghasilkan komersil yang nantinya juga akan digunakan sebagai penunjang biaya dlam pelaksanaan tugas pelayanan publik. Dari target harusnya perum Bulog mampu menghasilkan komersil dari fungsi komersilnya sebanyak 50 persen, tetapi kenyataannya bahwa perum Bulog masih mampu menghasilkan tidak lebih dari 2 persen dari usaha komersil yang dilakukannya. Hal ini masih sangatlah jauh dari target yang memang ingin dicapai perum Bulog sebagai perusahaan umum yang dituntut mampu meraih keuntungan disisi lain selain melayani publik dalam bidang pangan, khususnya Beras.

### **3) *Internal/ SDM (Sumber Daya Manusia)***

Sumber Daya Manusia, dalam hal ini adalah para pegawai perum Bulog, dalam pengelolaannya pun juga mengalami kendala. Optimalnya kinerja para pegawai sangat mempengaruhi keberhasilan perum Bulog dalam mencapai target-target yang telah dituangkan kedalam visi misinya. Meskipun dapat dikatakan kendala SDM yang dihadapi oleh Perum Bulog kali ini masih dalam batas toleransi, namun yang dikatakan kendala pasti memiliki konsekuensi terhadap keberhasilan dalam pencapaian target meskipun sangat kecil. Kembali Bapak Sugeng Hariyadi memberikan pemaparan mengenai kendala yang ditemui dalam hal Sumber Daya Manusia tersebut adalah:

ya sebetulnya ada, tapi masih dalam batas toleransi lah. Ada plus-minusnya. Dikatakan ada kendala, toh tetep kita bisa lakukan sesuai jadwal. Memang yang sekarang ini, tenaga organik kan Bulog pernah mengalami 10 tahun tidak melakukan perekrutan itu, akhirnya tahun-tahun berikutnya itu banyak yang pensiun, dan perlu proses pembelajaran yang agak memakan waktu untuk pegawai baru. (wawancara pada 11 des 09 pkl 10:00 WIB, di kantornya)

Dengan demikian jelaslah bahwa yang menjadi kendala dalam hal sumberdaya Manusia seperti yang telah dijelaskan oleh Bapak Sugeng diatas adalah pernah adanya masa vakum dalam hal perekrutan selama 10 tahun yang

mengakibatkan proses pembelajaran bagi pegawai baru tahun berikutnya menjadi memakan waktu yang bisa dikatakan tidak singkat.

### **c. Mitra Kerja (Peran dan Hubungan Dengan Perum Bulog)**

Mitra kerja perum bulog merupakan bagian dari mata rantai suplai sistem logistik perum Bulog yang tidak terpisahkan dalam kegiatan pengadaan dalam negeri. Mitra kerja juga berperan dalam penentuan faktor kuantitas (volume pengadaan) dan kualitas gabah/beras yang diterima perum Bulog. Sehingga, untuk memperoleh hasil penagdaan Gabah/Beras dalam negeri yang optimal, perlu disusun standar operasional prosedur mengenai penerimaan, penilaian dan pemeringkatan mitrakerja pengadaan tersebut di lingkungan perum Bulog sebagai landasan pelaksanaan kegiatan operasional di lapangan.

Dalam buku pedoman umum dan standar operasional prosedur pengadaan beras dalam negeri tahun 2009 perum Bulog dijelaskan mengenai mitrakerja yang melakukan kerja sama dengan perum Bulog sebagai berikut:

Mitrakerja pengadaan Gabah/beras dalam Negeri adalah lembaga berbadan hukum yang melakukan kerjasama dengan eprum Bulog dalam hal pembelian, pengolahan dan pemasaran Gabah/Beras ke gudang Perum Bulog.

Dengan demikian yang dapat dikatakan sebagai mitrakerja Bulog adalah mereka yang berstatus sebagai lembaga hukum yang bersedia melakukan kerjasama dengan perum Bulog dengan berbagai syarat serta ketentuan maupun standar yang diajukan oleh perum Bulog yang tertuang dalam buku pedoman.

Adapun pemeringkatan terhadap mitra kerja yang telah disahkan menjadi mitrakerja perum Bulog sebelum melakukan kontrak kerjasama. Pemeringkatan ini dilakukan dengan tujuan agar pelaksanaan tugas perum Bulog menjadi optimal sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh pusat. Berikut penjelasan mengenai pemeringkatan tersebut:

Pemeringkatan mitra kerja adalah penilaian peringkat mitra kerja berdasarkan persyaratan administratif, persyaratan teknis dan evaluasi kerja.

#### **1) Peran dan fungsi Mitra kerja**

## **Peran**

- a) Melaksanakan pembelian hasil produksi usaha tani khususnya gabah/Beras Dalam Negeri dalam rangka mengamankan harga produksi padi petani sesuai harga pembelian pemerintah (HPP)
- b) Mengolah dan memasarkan hasil produksi petani padi
- c) Menyalurkan sarana produksi usaha tani yang dibutuhkan petani dalam program kemitraan
- d) Melakukan pembinaan kepada petani khususnya penanganan pasca panen

## **Fungsi**

- a) Menjembatani perum Bulog dengan petani/kelompok tani dan pelaku tata niaga beras dalam melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang perberasan nasional
- b) Membantu pemerintah melalui perum Bulog dalam rangka pemupukan cadangan pangan nasional

## **2) Badan hukum mitrakerja pengadaan**

Bentuk badan hukum mitra kerja pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri, antara lain adalah sebagai berikut:

- a) Koperasi
- b) Kelompok Tani atau Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan)
- c) Badan Usaha Milik Petani (BUMP)
- d) Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah
- e) Perusahaan Penggilingan Padi (prioritas anggota PERPADI)

## **3) Prinsip-prinsip pelaksanaan Kemitraan**

- (a) Integritas dan kejujuran

Pengertian integritas adalah sikap bertindak jujur dan benar, satu kata dengan perbuatan, sedangkan kejujuran adalah ketulusan hati seseorang untuk menyatakan yang benar adalah benar, dan yang salah adalah salah

(b) Kepercayaan

Anggapan atau keyakinan bahwa sesuatu yang dipercaya itu benar atau nyata. Kepercayaan merupakan suatu proses yang ditempuh melalui ujian dan saringan dalam ukuran satuan waktu

(c) Komunikasi yang terbuka

Suatu rangkaian proses dimana suatu informasi atau gagasan dipertukarkan secara transparan

(d) Adil

Tidak berat sebelah atau tidak memihak. Pengertian dasar adalah mempunyai atau menunjukkan suatu tindakan yang bebas dari bias atau berarti bersikap sama atau seimbang terhadap semua orang

(e) Keinginan pribadi dari pihak yang bermitra

Sebelum dua pihak memulai untuk bekerjasama dalam kemitraan, maka pasti ada sesuatu nilai tambah yang ingin diraih oleh masing-masing pihak yang bermitra. Nilai tambah ini sudah barang tentu tidak selalu diwujudkan dalam bentuk nilai ekonomi seperti peningkatan modal dan keuntungan, perluasan pangsa pasar tetapi juga non-ekonomi seperti peningkatan kemampuan manajemen, penguasaan teknologi dan kepuasan tertentu

(f) Keseimbangan antara insentif dan resiko

Keseimbangan merupakan perpaduan antara resiko yang diberikan dengan hasil atau insentif yang diterima

#### **4) Pola hubungan antara perum Bulog dengan Mitrakerja**

Alur serta Pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh perum bulog dengan mitra kerja dalam hal pengadaan beras dalam negeri dijelaskan oleh Bapak Bidhi Ganefiantara,SH sebagai kepala Bidang Pengadaan Perum Bulog Divisi Regional (Divre) Jawa Timur sebagai berikut:

pada saat mau melakukan pengadaan dalam negeri,baik gabah maupun beras, itu selalu dimulai dengan pra kualifikasi terhadap mitra kerja, jadi siapapun yang mau memasok gabah maupun beras, harus memenuhi persyaratan-persyaratan kan begitu ya,mbak, itu sudah ada dalam pedoman umum juga. Biasanya menjelang pergantian tahun baru, di bulan-bulan Desember itu sudah diumumkan kepada mitra kerja, pengadaan Bulog tahun depan adalah sekian, dengan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi. Dan mereka yang lulus prakualifikasi tadi dijadikanlah sebagai mitra kerja perum Bulog. Setelah semua persyaratan terpenuhi, dilakukanlah perjanjian jual beli, kan begitu, terhadap gabah maupun beras dengan harga sesuai harga yang telah ditetapkan pemerintah, itupun setelah ada inpres, dan tidak ada perbedaan harga antara mitra kerja A,B, atau C. bagi mitrakerja yang mampu memenuhi persyaratan kerjasama yang sudah diajukan oleh perum Bulog, maka dilakukanlah kontrak oleh sub-sub divre yang ada. Di jatim ini terdapat 13 sub divre yang tersebar di kabupaten, kotamadya, dengan kurang lebih terdapat 63 Gudang Bulog yang ada. (wawancara pada tanggal 27 November 2009 Pukul 14:00 di kantor Divre Jatim bagian pelayanan publik)

Jelas, dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa siapa saja yang mampu memenuhi prasyarat yang diajukan sebagai calon mitrakerja perum Bulog, maka mereka berpeluang menjadi mitrakerja perum Bulog. Setelah semua prapapupun syarat telah terpenuhi baru pelaksanaan kontrak pengadaan beras/Gabah dari Mitra kerja kepada perum Bulog dilakukan, yang mana mengenai harga telah menjadi ketentuan dari pemerintah dengan diberlakukannya inpres (baca: Instruksi presiden).



Mengenai pencantuman mitrakerja ke dalam struktur organisasi perum Bulog, hal ini tidak berlaku, karena mitrakerja bukanlah bagian internal dari perum Bulog meskipun peran mereka sebagai mitra tidak dapat dipisahkan dari mata rantai pelaksanaan pengadaan dalam negeri. Hal ini juga dikarenakan yang menjadi mitra kerja dari perum Bulog itu sendiri dari tahun ke tahun tidaklah sama, tetapi mengalami perubahan, meskipun ada beberapa nama mitra kerja yang dari tahun ke tahun selalu masuk dalam list mitrakerja pengadaan perum Bulog. Hal ini disampaikan oleh Ibu Yulia, kepala Bidang Humas perum Bulog Divre Jatim seperti dibawah ini:

Hubungan kerja sama antara perum Bulog dengan mitra kerja juga tidak dicantumkan dalam struktur organisasi, dalam artian memang hubungannya tidak terstruktur meskipun akan selalu terjalin dan jelas kapan mereka akan melakukan kerja sama seperti pada saat melakukan pengadaan dalam fungsi pelayanan publik.

Dengan demikian, meskipun disebut sebagai mitra kerja yang saling melakukan kerja sama dalam bidang pengadaan beras dalam negeri, namun demikian, mitrakerja tidaklah masuk ke dalam struktur organisasi perum Bulog, dan menjadi bagian terpisah darinya.

Selain itu, beliau juga memberikan tambahan mengenai alur kerjasama yang dilakukan antara perum Bulog dengan mitrakerja dalam hal pengadaan beras/gabah dalam negeri secara per-tahap sebagai berikut:

jadi kalo mau pengadaan, kita buat kontrak, kemudian verifikasi, karena nanti kalo dia kontrak itu kan untuk dia harus ada jaminannya, LC, Kemudian kalo sudah ok diterbitkan kontrak, mereka baru menyediakan gabah setelah ok baru masuk alur berikutnya seperti pembayaran penerbitan SPP,dll....

Selain itu, beliau juga menambahkan sebagai berikut:

Jadi gini mbak, misal saya ni mitra kerja, saya punya kekuatan sekian terus menghubungi perum bulog, saya punya barang sekian, saya bisa memasukkan sekian. Terus baru dia buat kontrak.

petani mengumpulkan berasnya ke mitra kerja nah, mitra kerja nanti yang memasukkan ke perum Bulog, mitra kerja memberikan penyuluhan kepada

petani mengenai standar gabah yang dijual ke perum Bulog harus seperti apa, kadar air maksimum berapa, dll, tetapi mitra kerja yang seperti itu sangat jarang sekali. (wawancara pada tanggal 27 November 2009 pkl 09:15)

Dari pemaparan yang diberikan oleh Ibu yulia diatas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah terdapat beberapa tahapan serta alur dalam hal penetapan mitrakerja perum Bulog. Mereka haruslah mengikuti semua tahapan yang disediakan oleh perum Bulog, dan jika memenuhi semua tahapan dan mamenuhi semua syarat yang telah diajukan oleh perum Bulog, maka mereka bisa masuk daftar mitrakerja perum Bulog dalam hal pengadaan dalam suatu tahun tertentu. Mereka juga wajib memenuhi strandar minimal kualitas beras yang ditetapkan oleh perum Bulog seperti yang dipaparkan diatas.

Berikut pemaparan Seorang pemilik UD surya Gemilang milik Bapak Bambang Pujiono, yang beberapa tahun ini menjadi mitrakerja pengadaan beras dalam negeri oleh perum Bulog dan mengikuti program kemitraan yang ditawarkan mengenai seleksi masuk menjadi mitrakerja Perum Bulog, seperti di bawah ini:

Melalui seleksi yang ketat, dan ndak sembarang orang bisa masuk karena dikhawatirkan juga menyulitkan para penyeleksi yang ada dilapangan, jadi kalau seleksi awalnya ndak baik, kalau mitra-mitra yang ndak bener itu lolos, nanti waktu realisasi itu banyak mennyulitkan. Jadi istilahnya, yang ndak memenuhi syarat jadi mengganggu yang memenuhi syarat. Itu kan juga usaha sebagai menghindari orang yang ndak punya background apa-apa tiba-tiba menyusup masuk jadi mitrakerja gitu aja (wawancara pada tanggal 6 Januari 2010, pukul 10:30, di rumahnya)

Pemaparan diatas cukup menggambarkan bagaimana proses seleksi mitrakerja yang cukup ketat yang dilakukan oleh perum Bulog sebelum melakukan kerjasama dengan mitrakerja yang dimaksudkan agar mempermudah proses berikutnya dan mendapatkan hasil terbaik yang sesuai dengan standar serta syarat yang telah ditetapkan oleh pusat. Dari sini, sebenarnya sudah dapat disimpulkan bahwa Perum Bulog tidak main-main dan sangat serius dalam melaksanakan tugas publiknya sedemikian rupa agar sesuai denagn ketentuan yang telah direncanakan, dan mampu memberikan layanan terbaik bagi masyarakat.

Dalam hal pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan yang terkait dengan operasional yang dijalankan oleh perum Bulog, wawancara peneliti dengan kepala bidang humas perum bulog divre jatim cukup menerangkan bahwa memang pelibatan mitrakerja dalam pembuatan kebijakan adalah Nol atau tidak ada, sebagai berikut:

kalo pengambilan keputusan itu kan di pusat ya mbak, kita (divre) kan hanya pelaksana keputusan, nah jadi yang saya tahu itu mereka dilibatkan pada saat sosialisasi hasil pedum (pedoman) umum yang dibikin secara terpusat.

tidak ada pelibatan langsung mereka (mitra kerja) dalam hal pengambilan keputusan, dalam artian kita kalo seperti itu tidak ada ya,mbak, dalam arti untuk pelibatan mereka secara langsung, karena keputusan itu kan mengatur kedalam kita secara internal. (Wawancara pada tanggal 27 November 09 pkl 09:15)

Selain itu, beliau menambahkan:

Forum pelibatan mitra kerja dalam pembuatan keputusan mengenai kebijakan-kebijakan terkait kinerja Bulog sangatlah kecil. Pelibatan mitra kerja secara formil oleh perum Bulog biasanya dilakukan pada saat pembuatan pedum (pedoman umum) dan SOP (Standar operasional pelaksanaan) tahunan. Untuk tahun 2009 ini, perum Bulog melakukan pertemuan tingkat nasional serta mengajak mitra kerja menyusun pedum dan SOP untuk tahun 2010 ,mendatang pada Bulan Nopember tepatnya pada tanggal 15-20 kemarin.

Kadang-kadang pusat minta masukan, ini kira-kira apa yang kemarin yang sekiranya masih kurang, kemudian dari pusat maupun regional kita sampaikan ke sub yang berada dibawah tanggung jawab divre Jatim, nah sub-sub tadi terkadang juga melakukan koordinasi dengan mitra kerja, tapi ya itu tadi,mbak, kebanyakan bersifat informal (baca: tidak harus dan selalu dilakukan dalam bentuk rapat formal), dan tidak terjadwal gitu loh mbak. (wawancara pada 23 Nopemeber 2009 09:20 di kantor bagian Humas Perum Bulog Jatim)

Dengan demikian, kesimpulan peneliti dari hasil wawancara dengan kedua tokoh dari perum Bulog diatas adalah bahwa perum Bulog tidak melibatkan mitrakerja dalam hal pengambilan kebijakan internal, maupun kebijakan-kebijakan yang diluar dari kepentingan kerjasama dengan mitrakerja, artinya adalah forum pelibatan mitrakerja dalam proses penyampaian pendapat hanya lah

sebatas mengenai hal yang terkait dengan hubungan kerjasama yang akan dilangsungkan saja.

**d. Koperasi Unit Desa sebagai fasilitator antara perum Bulog dengan para petani dalam mewujudkan ketahanan pangan di daerah**

Koperasi Unit desa (KUD) merupakan lembaga yang sampai saat ini masih memiliki peran yang besar dalam hal penyerapan beras dari petani. Meskipun fungsi dari KUD itu sendiri saat ini sudah mulai mengalami penurunan dibanding fungsi KUD pada jaman sebelum era reformasi yang mampu menyerap seluruh hasil pertanian dari petani. Meskipun demikian, KUD pada saat sekarang ini, tepatnya setelah reformasi memiliki fungsi sebagai fasilitator juga atau sebagai perantara yang menjembatani antara kepentingan yang dibutuhkan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah perum Bulog yang mengurus masalah pangan, pengadaan beras, dengan para petani. Para petani yang tidak memiliki akses untuk mengikuti program kemitraan yang dilakukan oleh perum Bulog dalam rangka pengadaan beras dalam negeri dapat menyalurkan beras mereka kepada koperasi unit desa terdekat dengan harga yang sesuai, kemudian koperasi unit desa tersebut dapat menyalurkan beras yang diserap dari para petani tadi kepada perum Bulog dalam rangka mengikuti kemitraan pengadaan beras dalam negeri oleh perum Bulog. Koperasi unit desa memiliki akses terhadap pemerintah, yaitu eprum bulo dalam hal penyaluran beras dengan program kemitraan yang dilakukan oleh perum Bulog karena lembaga koperasi memiliki status badan hukum, yang menjadi salah satu syarat mengikuti program kemitraan yang diselenggarakan oleh perum Bulog tersebut, sedangkan para petani tidak memiliki akses secara langsung kepada pemerintah dalam hal penyaluran berasnya karena mereka tidak memiliki status badan hukum.

Selain menerima serapan beras dari para petani, koperasi unit desa (KUD), sebagai fasilitator atau jembatan bagi para petani kepada pemerintah juga memiliki beberapa fungsi atau peran lain yang mewujudkan tugas mereka sebagai fasilitator. Koperasi tersebut melakukan sosialisasi terhadap para petani yang mereka serap berasnya seputar standar kualitas, harga, pupuk serta lainnya. Selain itu juga terdapat forum-forum seperti penyuluhan terhadap para petani mengenai aksi pemberantasan hama, tikus, broken (patahan), kapalak (padi kosong, yang

tidak ada sisinya/beras) dan lain sebagainya. Mengenai peran KUD sebagai fasilitator tersebut, dibenarkan oleh Bapak Solikhin, kepala bidang perkreditan umum koperasi unit desa (KUD) Pakis, Kabupaten Malang, sebagai hasil wawancara peneliti, sebagai berikut:

Ada kriteria masuk sebagai mitra kerja bulog. Terutama dari surat-surat SIUP, seperti keharusan berstatus Badan hukum, dll.

Dengan demikian, seperti penjelasan bapak solikhin diatas, jelas bahwa para petani yang mereka tidak memiliki badan hukum serta surat Ijin Usaha tidak dapat akses untuk mengikuti program kemitraan dan menjadi mitrakerja perum Bulog dalam pengadaan beras dalam negeri tersebut. Selain itu, beliau menambahkan mengenai peran koperasi sebagai fasilitator, sebagai berikut:

Kita ke petani. Petani yang berasnya belum disalurkan ke pasar, bakul (baca: pedagang) kita serap. Kemudian juga fasilitasi pupuk (bersubsidi, dan sementara ini menggunakan pupuk subsidi semua), obat-obatan (pembasmi hama), kemudian alat-alat pertanian, juga penyuluhan di lapangan, sosialisasi melalui dinas terkait (baca: dinas pertanian untuk padi). Cuman untuk panen, sekarang kan pasar bebas, petani bebas untuk memasarkan hasil panen-nya ke manapun yang dirasa cukup menguntungkan baginya, baik ke bakul lain, atau ke kita, koperasi.

Dari sini jelas, koperasi memiliki akses langsung terhadap petani beras dalam hal penyaluran beras petani tersebut yang kemusian akan disalurkan kembali kepada konsumen langsung lewat usaha koperasinya, ataupun untuk mengikuti program kemitraan pengadaan beras dalam negeri oleh perum Bulog.

Dalam hal sosialisasi dan penyuluhan, bapak solikhin juga menjelaskan mengenai antusiasme para petani dalam menghadiri forum tersebut, serta seputar hal-hal apa yang dibahas pada saat forum diselenggarakan, sebagai berikut:

Ada seperti semacam kelompok/ gabungan tani, kelompok-kelompok organisasi yang melakukan pertemuan intens. Untuk kehadiran, yah, produktif, hampir 85 % lah.

socialisasi Sedangkan untuk masalah yang dibahas dalam forum dan penyuluhan bagi para petani, beliau menambahkan, sebagai berikut:

Ya tukar pendapat aja kan biasanya. Biasanya seputar Pupuk. Yang terkadang berbarengan dengan musim tebu, dimana juga membutuhkan pupuk yang bersubsidi yang jumlahnya terbatas, sehingga ada prosedur tersendiri untuk mendapatkan pupuk bersubsidi, dengan artian petani tidak dengan serta merta membeli pupuk bersubsidi begitu saja, namun ada proses seleksi pula yang harus dilalui.

Jadi begini, mbak, sekarang ini, petani harus mengajukan semacam RDK (rencana definisi kebutuhan) pupuk. Jadi ada kelompok semacam gabungan kelompok tani yang menyerahkan RDK tadi. Jadi gak bisa petani serta merta datang meminta pupuk.

Selain itu juga, mengenai kadar beras Broken (baca: patah), kaplak (baca: kosong/ tanpa isi) sudah tersampaikan dalam kegiatan sosialisasi dan penyuluhan tadi. (wawancara dilakukan pada Rabu, 31 Maret 2010 pk1 10:45, di kantor Koperasi Unit desa Pakis, Kab.Malang)

Di sini, koperasi sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam penyampaian informasi seputar pertanian, standar kualitas yang diminta pemerintah, serta harga yang ditetapkan pemerintah. Selain itu, dalam penyuluhan juga diinformasikan mengenai cara-cara penanggulangan hama penyakit, dan lain sebagainya. Demokrasi yang tidak secara langsung diterapkan pemerintah kepada petani dengan jalan bertatap muka, tetapi mampu dirasakan melalui beberapa pertemuan, forum-forum yang diselenggarakan tersebut telah terdeskripsikan melalui cara diatas.

### **C. Analisis dan Interpretasi Data**

#### **1. Analisis diskursus peran aktor dalam Isu Ketahanan Pangan Di Jawa Timur**

##### **a. Ketahanan Pangan**

Kelaparan dan kekurangan pangan merupakan bentuk terburuk dari kemiskinan yang dihadapi rakyat, dimana kelaparan itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan. Oleh sebab itu usaha pengembangan ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari usaha penanggulangan masalah kemiskinan. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan

pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. (Bayu Krisnamurthi, Artikel - Th. II - No. 7 - Oktober 2003).

**Indonesia – UU No.7/1996:** Ketahanan Pangan adalah :”Kondisi di mana terjadinya kecukupan penyediaan pangan bagi rumah tangga yang diukur dari ketercukupan pangan dalam hal jumlah dan kualitas dan juga adanya jaminan atas keamanan (safety), distribusi yang merata dan kemampuan membeli.

pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (entitlements failures) bahkan ketika produksi pangan berlimpah, ibarat “tikus mati di lumbung padi”. Kasus busung lapar di Nusa Tenggara Barat adalah salah satu bukti. Sedikitnya ada empat element ketahanan pangan berkelanjutan (sustainable food security) di level keluarga yang diusulkan oleh Maxwell (1996), yakni: *pertama*, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. *Kedua*, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (entitlements) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (exchange) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (transfer). *Ketiga*, ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial. *Keempat*, fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan/atau siklus. Mengenai ketahanan pangan dan keterkaitan perum Bulog atas isu tersebut, dijelaskan oleh bapak sugeng, kepala seksi Pelayanan Publik perum Bulog Sub divisi Regional Surabaya Utara, sebagai berikut:

Berbicara ketahanan pangan, jumlah konsumsi perkapita per tahun berapa. Kunci-kunci dalam membahas ketahanan pangan antara lain, masyarakat jawa timur itu konsumsi perkapita per tahun terhadap beras berapa. Bandingkan produksi substitusi pangan terhadap beras seperti apa. Contoh, jika beras langka, jagung. Terus kemudian, hitung produksi 1 tahun jawa

timur itu berapa. Jumlah penduduk Jawa Timur berapa. Dari produksi itu bisa memenuhi berapa dari kebutuhan konsumsi pangan terhadap beras.

Selain itu, beliau menambahkan:

bandingkan pengadaan di Jawa Timur mulai tahun berapa sampai tahun berapa! Lha terus sampeyan bandingkan selama berapa tahun mulai tahun berapa sampai tahun berapa. Terus kemudian dari data itu, sampeyan berbicara masalah konsumsi masyarakat di Jawa Timur itu pertahun perkapita berapa sehingga dalam setahun, hasil produksi beras yang dihasilkan petani dengan jumlah yang dikonsumsi masyarakat sebanding tidak? Baru sampeyan nanti bisa menyimpulkan ketahanan itu seperti apa.

Kalau data pengadaan Bulog itu, hanya sekian persen dari produksi yang bisa diserap. Jika dikatakan itu sebagai stok penyangga untuk stabilisasi, tidak mungkin. Jadi yang dikatakan ketahanan stok itu ya stok yang dimiliki pemerintah, dalam hal ini Perum Bulog, terus yang dimiliki sama para pedagang beras baik yang besar maupun kecil, terus pengusaha penggilingan mulai yang besar sampai yang kecil, itu, kemudian yang disimpan (di lumbung-lumbung padi) sendiri oleh masyarakat dalam rangka mungkin untuk berjaga-jaga

Pernyataan di atas dapat dibenarkan oleh data yang peneliti dapatkan dari

BPS (Badan Pusat Statistik) wilayah Jawa Timur mengenai segala unsur yang terkait dengan masalah ketahanan pangan, seperti yang terdapat di bawah ini:

**Tabel 5**

**Jumlah penduduk Jawa Timur**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk (Jiwa)</b>
2005	37.071.731
2006	37.478.737
2007	37.794.003
2008	37.094.836
2009	37.794.003

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Prov. Jatim, tahun 2008*

Dalam lima tahun terakhir, yaitu antara tahun 2005 sampai pada tahun 2009, jumlah penduduk di Jawa Timur mengalami perubahan baik itu peningkatan maupun penurunan. Jumlah penduduk terkecil adalah pada tahun 2005, sedangkan jumlah penduduk terbanyak terdapat pada tahun 2007 dan 2009 yaitu sebanyak 37.794.003 jiwa.

**Tabel 6**

**Jumlah penduduk Miskin Jawa Timur**



<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk (Jiwa)</b>	<b>Prosentase Dari Jumlah Penduduk (%)</b>
2005	8.390.996	22,51
2006	7.455.655	19,89
2007	7.137.699	18,89
2008	6.331.297	17,06
2009	6.020.000	15,93

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Prov. Jatim, tahun 2008*

Prosentase jumlah penduduk miskin di Jawa Timur selama lima tahun terakhir terus mengalami penurunan. Pada tahun 2005, jumlah penduduk miskin di Jatim sebanyak 8.390.996, yaitu sekitar 22,51% dari jumlah penduduk. Sedangkan pada tahun 2009 sebanyak 6.020.000, atau sebesar 15,93% dari jumlah penduduk pada tahun tersebut. Penurunan prosentase terbesar terdapat pada tahun antara 2005-2006, yang mencapai 2,42 %.

**Tabel 7**  
**Luas Lahan Sawah Di Jawa Timur**

<b>Tahun</b>	<b>Luas Lahan Sawah (Ha)</b>
2005	1.151.173
2006	1.151.173
2007	1.153.209
2008	1.172.494

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Prov. Jatim, tahun 2008*

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari BPS (Badan Pusat Statistik) Provinsi Jawa Timur, luas lahan sawah di Jatim selama lima tahun terakhir terus mengalami peningkatan. Luas lahan sawah terbesar terdapat pada tahun 2008, yaitu seluas 1.172.494 Ha, sedangkan luas terkecil terdapat pada tahun 2005 dan 2006 yaitu seluas 1.151.173 Ha.

**Tabel 8**  
**Produksi Padi Jawa Timur**

<b>Tahun</b>	<b>produksi padi (Ton)</b>
--------------	--------------------------------

2005	9.007.265
2006	9.346.947
2007	7.931.751
2008	10.474.773
2009	74,003 TON

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Prov. Jatim, tahun 2008*

Berdasarkan data yang bersumber dari BPS provinsi Jatim mengenai produksi padi Jawa timur selama lima tahun terakhir mulai tahun 2005-2009, selalu mengalami perubahan jumlah baik peningkatan maupun penurunan. Penurunan produksi terdapat pada tahun antara 2006 ke 2007 yaitu dari 9.346.947 Ton menjadi hanya sekitar 7.931.751 Ton. Sedangkan tahun setelah itu mengalami peningkatan yang signifikan pada 2008 yaitu dari 7.931.751 Ton menjadi 10.474.773 ton.

**Tabel 9**  
**Kebutuhan Konsumsi Beras Jawa Timur**

<b>Tahun</b>	<b>Per Kapita Per Tahun (Kg)</b>	<b>Total Konsumsi Per Tahun (Ton)</b>
2005	63,47	2.352.942
2006	-	-
2007	84	3.156.555
2008	86,256	3.199.652
2009	94,64	3.576.852

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Prov. Jatim, tahun 2008*

Kebutuhan konsumsi beras di Jatim tiap tahun selalu mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan jumlah penduduk jatim. Berdasarkan tabel 9 diatas, peningkatan konsumsi beras yang paling signifikan adalah pada tahun 2005 ke tahun 2007 sebanyak 793.613 ton, yaitu dari 2.352.942 meningkat menjadi 3.156.555 pada tahun 2007.

**Tabel 10**  
**Pengadaan Beras Perum Bulog Jawa Timur**

*Sumber: Perum Bulog  
Divre Jawa Timur, tahun  
2009*

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari perum bulog Divre Jatim,

Tahun	Pengadaan (Ton)
2005	521.729
2006	473.673
2007	543.035
2008	975.024

mencatat pengadaan beras oleh Perum Bulog Jatim selama lima tahun terakhir yang selalu mengalami perubahan angka. Meskipun bisa dipastikan selalu mengalami peningkatan jumlah di setiap tahunnya, namun antara tahun 2005 dan 2006, pengadaan tersebut mengalami penurunan yaitu dari 521.729 Ton menjadi 473.673 Ton, sedangkan terbesar pada tahun 2009 sebanyak 1.108.473 ton.

Berdasar dari beberapa tabel yang tersedia diatas, peneliti mengambil kesimpulan mengenai ketersediaan pangan yang terdapat di wilayah jawa timur. Berdasarkan perhitungan yang dilakukan oleh peneliti mengenai ketersediaan pangan di jawa timur terhadap kebutuhan konsumsi penduduknya dari tahun ke tahun selama lima tahun terakhir selalu mengalami surplus produksi, sebagai contoh pada tahun 2008, ketersediaan pangan dihitung sebagai berikut:

Ketersediaan pangan jawa timur tahun 2008 terhadap kebutuhan konsumsi penduduk = jumlah prod. Beras tahun 2008 - kebutuhan konsumsi penduduk tahun2008= 10.474.773 (ton) - 3.199.652 (ton) = **7. 275.121** (surplus). Sedangkan prosentase serapan perum Bulog terhadap beras pada tahun tersebut adalah=

$$\frac{975.024}{10.474.773} \times 100\% = \mathbf{9,308 \%}$$

Dari hasil perhitungan tersebut peneliti mengambil kesimpulan bahwa peran Bulog dalam hal ketersediaan pangan hanyalah sebesar **9,308 %** yang dialokasikan untuk stok cadangan stok pangan nasional serta penyaluran raskin.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa peran Perum Bulog jawa timur dalam hal ini hanyalah tidak lebih dari 10% saja. Hal tersebut, masih berdasarkan hasil wawancara diatas adalah dikarenakan perum bulog tidak mau menanggung resiko besar karena beras merupakan produk pertanian yang sangat rentan terhadap kerusakan dan tidak elastis terhadap harga. Sebagai perum yang

notabene tidak seluruh kegiatan yang dilaksanakan mendapat suntikan biaya dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara), jelas, perum Bulog tidak mau mengambil resiko yang berdampak merugikan internal lembaganya. Karena selain dituntut untuk mampu melaksanakan tugas pelayanan publiknya, perum Bulog-pun dituntut menghasilkan keuntungan dari usaha yang dijalankannya sebagai sebuah perusahaan yang nantinya juga akan digunakan sebagai pendukung biaya operasional pelayanan publik.

#### **b. Demokratisasi Peran Perum Bulog Jawa Timur dalam isu Ketahanan Pangan**

Kebijakan publik yang mengutamakan nilai-nilai demokratis, hasilnya akan memiliki basis legitimasi yang kuat. Sebab nilai tersebut dalam sebuah kebijakan membuat semua elemen masyarakat merasa memiliki kebijakan itu. Kebijakan publik mampu mengakomodasi semua kepentingan dan preferensi dalam masyarakat sehingga basis legitimasinya sangat kuat. Disamping itu, kebijakan publik yang demokratis juga mudah diimplementasikan. Hal ini karena dukungan politik dari kebijakan yang diambil kuat. Dengan dukungan yang kuat itu, implementasi kebijakan itu akan sedikit sekali menerima penentangan, sehingga proses implementasinya berjalan baik, karena sedikitnya hambatan.

Dalam hal isu ketahanan pangan dewasa ini, bukan hanya pemerintah saja yang turun tangan berupaya mewujudkan, dimana poin penting yang ingin dicapai adalah peningkatan kesejahteraan rakyat serta pengurangan angka kemiskinan yang masih ada. Pemerintah berusaha mewujudkannya dengan menggandeng berbagai unsur elemen masyarakat baik masyarakat secara umum, maupun masyarakat non-pemerintah seperti pihak swasta. Hal ini dimaksudkan agar ketahanan pangan yang selama ini didengungkan dapat diwujudkan bersama-sama dengan masyarakat, dimana partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan baik berupa dukungan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang terkait maupun tuntutan yang menjadi kepentingan dan kepentingan masyarakat. Dengan menyertakan berbagai elemen yang terkait ini, diharapkan kinerja pemerintah dalam mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan mampu terealisasi sesuai dengan rencana, dan mampu mengakomodasi, menampung berbagai kepentingan

yang mempresentasikan berbagai kebutuhan masyarakat, serta meminimalisir ketidaktepat-sasaran terhadap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah.

Perum Bulog dalam hal ini sebagai lembaga pemerintah bergerak di bidang pangan nasional kini memiliki peran yang jauh berbeda dibandingkan dengan Bulog pada era sebelum reformasi, tepatnya sebelum pergantian statusnya menjadi Perusahaan Umum. Kehadiran Perum Bulog saat ini, sangat diharapkan mampu membantu kinerja pemerintah, khususnya dalam penanganan masalah pangan, yaitu sebagai lembaga yang mampu diandalkan dalam mewujudkan ketahanan pangan, seperti yang ada dalam visi perum Bulog pada tahun 2009 “Andalan Ketahanan Pangan”. Dari sini (Baca: visi yang tercantum) dapat diartikan bahwa seberapa pun besar perubahan yang terjadi dalam tubuh lembaga ini, maka tidak akan terlepas dalam kaitannya mengelola pangan yang nantinya berujung pada terwujudnya Ketahanan pangan. Andil perum Bulog sangat menentukan apakah ketahanan pangan nasional berjalan sesuai harapan atau tidak.

Peran bulog yang semenjak masa orde baru antara lain yang berkaitan dengan Sembilan bahan pokok, yaitu: manajemen stok, penyangga pangan nasional, sebagai peng-import gula dan gandum, pengadaan daging, control impor kedelai, penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau, kontrol harga untuk gabah, beras, tepung gandum, gula pasir, hingga sebagai lembaga pengontrol beras saja pada tahun 1998, dan sejak Reformasi, tepatnya pada tahun 2003, peran tersebut berubah seiring perubahan statusnya menjadi perusahaan umum. Perubahan ini membawa Bulog pada 2 visi utamanya antara lain adalah: 1) sebagai penyelenggaraan pangan nasional sebagai fungsi pelayanan public yang memiliki empat tugas utama, yaitu : *pertama*, menjaga Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah; *kedua*, stabilisasi harga pangan; *ketiga*, penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin); *keempat*, pengelolaan stok pangan nasional yang diharapkan mempunyai stok minimal 1 juta ton beras (*pipe line stock*), 2) sebagai sebuah perusahaan yang harus memainkan peran komersil untuk meraih keuntungan yang meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan gula pasir, usaha eceran, dan pusat perkulakan pangan terpadu.

Dalam hal ini, Perum Bulog memiliki mitrakerja atau stakeholder untuk menangani masalah pangan, yang artinya bahwa Bulog tidak memainkan perannya sendirian, akan tetapi bersama aktor-aktor lain dimana mereka juga memiliki kepentingan-kepentingan yang terkait dalam isu katahanan pangan tersebut. Diterangkan oleh kepala bidang pengadaan perum Bulog Divre Jawa timur bahwa perum Bulog yang sekarang bisa dikatakan lebih demokratis atau lebih terbuka dalam melakukan kerjasama khususnya dengan mitrakerja/stakeholder yang terkait dengan pelaksanaan tugas pelayanan publik disalah satunya bidang pengadaan beras. Beliau menuturkan mengenai pelibatan mitrakerja dalm hal menunjang tugasnya sebagai perum, serta bahwa siapa saja berhak dan berkesempatan menjadi mitra kerja pengadaan perum Bulog, asalkan mampu memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh perum Bulog yang sudah tertuang di dalam pedoman umum dalam pelaksanaannya. Berikut penjelasan beliau:

Oh kalau pembuatan kebijakan ndak, hanya saja kalau pas sosialisasi kita libatkan mereka (baca: mitra kerja), kan ada sumbang saran,dll. Tetapi kalau untuk kebijakan kan hanya untuk internal Bulog aja itu, seperti halnya pedum dan SOP (pedoman umum danSstandar Operasional pelaksanaan).Pada saat sosiaisasi, mereka menyampaikan pendapatnya, ya kita tampung, dan selama reallistis, kenapa nggak.

Disamping itu, beliau juga menjelaskan mengenai hal apa saja yang dibahas didalam forum sosialisasi, sebagai berikut:

Biasanya sosialisasi tentang inpres (baca: instruksi presiden), kualitas, persyaratan, harga, hanya itu.

Dari pemaparan beliau diatas dapat diketahui bahwa demokratisasi yang dilakukan oleh perum Bulog selama ini masihlah sebatas pelibatan mitrakerja dalam hal pengadaan beras dalam negeri, dimana disebutkan bahwa semua (yang berbentuk badan hukum) bisa memiliki peluang kerjasama dan menjadi mitra kerja perum Bulog, selama mampu memenuhi syarat-syarat serta standar yang telah ditetapkan oleh perum Bulog sebelumnya. Dan, baru selepas proses seleksi

mitrakerja yang lolos, mereka diundang didalam forum untuk mensosialisasikan inpres, kualitas serta syarat selanjunya dalam pelaksanaan kontrak atau kerja sama. Dengan demikian, pelibatan *stakeholder* dalam pembuatan kebijakan yang terkait dengan ketahanan pangan bisa dikatakan Nol atau tidak ada. Mereka hanya diberikan wadah yaitu forum penampung aspirasi seputar kepentingan-kepentingan yang terkait masalah kerja sama yang akan mereka (perum Bulog dengan Mitra kerja yang lolos seleksi) lakukan kedepan.

Kemudian ketika ditanya mengenai seberapa demokratiskah lembaga Bulog pada saat ini, dalam artian pada masa setelah perubahan statusnya menjadi perum yang menuntut berbagai macam keterbukaan, serta fleksibilitas dalam hal pengambilan keputusan hingga transparansi dalam hal informasi, beliau menuturkan demikian:

Sekarang, lebih demokratis lagi, artinya kan sekarang penyerapan terhadapmitrakerja yang akan diajak untuk bekerja sama, kita membuka lebar peluang untuk siapa saja boleh, kalau dulu ada anggapan hanya mitra tertentu, mitra-mitra besar tertentu. Nah kalau sekarang kan ndak, siapa saja bisa, SELAMA mampu memenuhi persyaratan yang diajukan oleh perum Bulog bik secara teknis maupun administrasi, gitu.

Kita liat aja sekarang, list mitra kerja untuk perum Bulog di Jatim saja untuk tahun ini (baca: 2009) aja sampai seribu lebih, tepatnya ada 1008 mitrakerja, dulu ndak nyampe segini... kalau dulu hanya sekitar 100-200an mitra kerja, dulu dalam artian bukan setahun-dua tahun melainkan 10 tahunan yang lalu.

Dari pemaparan beliau diatas, penulis menyimpulkan bahwa pada saat ini, khususnya semenjak perubahan statusnya menjadi perum, Bulog berusaha membuka diri dan membuka kesempatan bagi siapa saja yang ingin melakukan kerja sama dalam hal pengadaan beras dalam Negeri, asalkan mereka memiliki standar-standar yang telah dibuat oleh perum Bulog pusat, dan mampu melengkapi persyaratannya sebelum melakukan kerja sama atau kontrak.

Dengan demikian, sudah menjadi tanggung jawab pemerintah dalam inpres yang telah ditetapkannya semua urusan mengenai kualitas dan kuantitas beras yang diserap oleh perum Bulog melalui mitra kerja yang telah terseleksi, dan tinggal bagaimana perum Bulog sebagai operator (baca:pelaksana)

melaksanakan fungsinya secara optimal baik menyeleksi sampai pada pengelolaan dan pemeliharaan kualitas beras yang nantinya akan menjadi stok pangan yang disimpan di gudang bulog, serta dikeluarkan sebagai pelaksanaan program pelayanan publik seperti RASKIN (Beras untuk masyarakat miskin).

Perum Bulog di era sekarang bisa dirasakan keterbukaannya dalam hal kerjasama yang melibatkan mitra kerja seperti beberapa pemaparan diatas meskipun masih sebatas demokratis dalam hal tawar menawar kepentingan pada forum sosialisasi dan bukanlah forum pembuatan kebijakan. Sehingga, Perum Bulog tidak melibatkan mitrakerja dalam hal pengambilan kebijakan internal, maupun kebijakan-kebijakan yang diluar dari kepentingan kerjasama dengan mitrakerja, artinya adalah forum pelibatan mitrakerja dalam proses penyampaian pendapat hanya lah sebatas mengenai hal yang terkait dengan hubungan kerjasama yang akan dilangsungkan saja.

#### **Raskin sebagai wujud kegiatan andalan ketahanan pangan**

Berdasarkan pedoman umum mengenai RASKIN, dijelaskan bahwa Raskin itu sendiri adalah program yang bersentuhan langsung dengan masyarakat serta melibatkan berbagai pihak baik pemerintah pusat, maupun pemerinah daerah, aparat desa/ kelurahan, lembaga musyawarah desa, LSM,serta tokoh masyarakat. Sepuluh tahun program raskin telah dilaksanakan untuk membantu pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat dan telah dirasakan manfaatnya untuk membantu meringankan beban pengeluaran masyarakat. Dengan demikian pemerintah tetap mengalokasikan anggaran untuk program raskin. Sedangkan tujuan, serta sasaran dari raskin juga dijelaskan dalam pedoman yang sama tahun 2009, yaitu tujuan program raskin adalah untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sedangkan Sasaran program raskin tahun 2009 adalah berkurangnya beban pengeluaran 18,5 juta rumah tangga sasaran (RTS) berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 15 kg/bulan/ RTS selama 12 Bulan dengan harga tebus Rp.1.600 per Netto di tempat penyerahan yang disepakati (titik distribusi atau warung desa).



Dengan demikian, sejalan dengan pengertian ketahanan pangan pada pembahasan sebelumnya, bahwa tujuan dari raskin itu sendiri kurang lebihnya adalah untuk mewujudkan keterjangkauan, akses bagi masyarakat miskin yang tidak mampu membeli atau tidak memiliki daya beli pangan, dalam hal ini beras. Dalam hal ini, dengan program raskin, pemerintah berusaha mewujudkan selain ketersediaan pangan, juga keterjangkauan daya beli pangan atas beras oleh masyarakat miskin dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Untuk mengetahui seberapa besar peran Perum Bulog terhadap upaya perwujudan ketahanan pangan nasional dalam pelaksanaan kegiatan program Raskin yang telah dicanangkan oleh pemerintah, peneliti akan memaparkan beberapa data terkait dengan raskin sebagai upaya pemerintah dalam merealisasikan keterjangkauan pangan sebagai syarat utama dari ketahanan pangan setelah ketersediaan pangan. Karena permasalahan ketersediaan pangan telah disajikan pada pembahasan sebelumnya, maka peneliti pada pembahasan kali ini hanya akan mengulas mengenai hal keterjangkauan yang terdapat keterkaitan dengan program Raskin oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh perum Bulog, sebagai berikut:

#### **Pelaksanaan penyaluran RASKIN 2008-2010:**

Pada tahun 2009, raskin secara nasional direncanakan untuk disalurkan kepada 18,5 juta RTS (rumah Tangga sasaran hasil pencatatan BPS) dengan alokasi 15 Kg/ RTM (rumah Tangga Miskin)/ bulan selama 12 bulan. Dari sini, total beras secara nasional yang diperlukan sebanyak 3,33 juta Ton. Raskin tersebut diupayakan mampu membuka akses ekonomi dan fisik terhadap pangan, sehingga melindungi rumah tangga rawan pangan dari ancaman *malnutrition*, terutama energi dan protein, sehingga tercipta pilar kedua ketahanan pangan yaitu keterjangkauan (*accessibility*), setelah pilar pertamanya yaitu ketersediaan pangan. Adapun artian secara fisik adalah beras tersedia di titik distribusi dekat dengan RTM; sedangkan secara ekonomi adalah harga jual raskin yang terjangkau oleh RTM.

Dari pelaksanaan penyaluran raskin mulai tahun 2008-2010, peneliti melakukan penelitian mengenai proses serta kualitas beras raskin yang disalurkan berdasar berbagai wacana, tanggapan dari berbagai media dengan sumber dari

pihak bersangkutan di wilayah Jawa Timur. Seperti yang terdapat dalam kutipan wawancara media dengan Kasi Harga Pasar Bulog Divisi Regional (Divre) III Bojonegoro, Edy Supangat dan Koordinator Lapangan Raskin, Subagyo (dikutip dari media antara on-line tertanggal 29/10/2009)

Penyaluran raskin di Bojonegoro ditargetkan rampung akhir Oktober. Penyaluran di Bulan Oktober sekaligus untuk penyaluran bulan November dan Desember dengan pertimbangan perkiraan pada 2 bulan tersebut harga beras merangkak naik. Hal ini dijelaskan sebagai berikut:

Raskin yang kami salurkan sekarang ini, untuk jatah November dan Desember. Pada masa paceklik seperti sekarang ini, harga beras itu masih merangkak naik dalam hitungan hari. Penyaluran raskin jatah November dan Desember dilakukan sekarang ini, sebagai langkah meringankan masyarakat miskin di Bojonegoro. Pertimbangannya, harga beras pada November-Desember, cenderung naik.

Beliau juga menambahkan untuk jumlah RTS penerima raskin harus ada evaluasi agar sesuai dengan target dan sasaran sebagai berikut:

RTS penerima raskin di Bojonegoro sudah waktunya dilakukan evaluasi. Dari RTS (baca: Rumah Tangga Sasaran) penerima raskin yang masuk dalam daftar, sebagian ada yang sudah tidak layak lagi menerima raskin, karena meninggal dunia, pindah tempat atau status ekonominya meningkat. Seharusnya, jatah itu dialihkan kepada RTS yang memang layak menerima sesuai kriteria yang ditentukan.

Terkait masalah penerima raskin yang dinilai sudah tidak layak mendapatkan, Kepala Bidang Kesejahteraan Sosial Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial Bojonegoro, Mulyanto membenarkan bahwa hal ini juga menjadi tanggung jawab BPS sebagai Bank data, terkait data penduduk miskin penerima raskin, sebagai berikut:

Benar, bahwa ada warga yang memang sudah tidak layak lagi menerima raskin. Hanya saja, data yang mengelurkan RTS penerima raskin, dari Badan Pusat Statistik (BPS).

Dengan demikian, masalah target dan sasaran yang terdapat di daerah Bojonegoro, ternyata masih terdapat beberapa permasalahan terkait tidak tepatnya sasaran karena beberapa hal yang telah dijelaskan di atas. Hal ini sudah seharusnya menjadi tugas bersama antara pemerintah setempat yang bertanggungjawab mengenai pelaksanaan raskin dengan BPS (Badan Pusat Statistik setempat) untuk memperbaiki data yang dinilai sudah tidak sesuai lagi.

### **c. Petani dan Perum Bulog Jawa Timur dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan yang Demokratis**

Fatah (2001: 5) mengenai konsep demokratis adalah bahwa posisi rakyat dalam negara ialah mereka memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap suatu kebijakan publik. Kata kuncinya adalah pada akses, sekalipun tidak hasus secara langsung mereka bertatap muka dengan pemerintah, namun ada kesempatan untuk mereka dalam hal penyampaian, penyaluran, bahkan sampai pada kepentingan mereka terakomodasi, dan terealisasi sebagai wujud merealisasikan kesejahteraan mereka atau bahkan informasi yang dapat diakses oleh rakyat baik secara langsung maupun melalui perantara/ penghubung (secara tidak langsung).

Para petani memiliki akses dalam menyampaikan kebutuhan, dan lain-lain meskipun tidak secara langsung terhadap pemerintah, namun mereka memiliki akses atau saluran dalam menyampaikan dari pemborong mereka, tengkulak, para pengusaha/kontraktor yang membeli beras mereka untuk dijual kembali ke pasaran maupun disetor ke perum Bulog (sebagai mitrakerja), para petani tersebut akan diberi berbagai penyuluhan mengenai standar kualitas beras yang diminta pasaran maupun yang diminta oleh perum Bulog berdasarkan standar kualitas yang ditetapkan melalui inpres oleh para mitrakerja, sekaligus bagaimana cara agar para petani maupun memenuhi kualitas tersebut, dan mereka mendapatkan harga yang telah ditetapkan pemerintah dengan kualitas yang telah ditetapkan tersebut. Hal tersebut seperti yang terekam dalam hasil wawancara peneliti dengan seorang petani beras bernama Mak Lifa, 46 tahun, yang berasal dari desa Jatisari, Malang, sebagai berikut:

Kalau KUD disini sudah tidak ada, dulu ada, mungkin sudah mati, tidak jalan lagi sudah lama tidak ada. Setiap dijual ke toko dibayarkan per kilonya tidak tentu tergantung harga pada saat itu, terakhir yang dibayarkan Rp. 5.800/kilogram (termasuk kualitas medium, baik karena diatas HPP).

Selanjutnya, beliau menceritakan mengenai sulitnya menjaga hasil panen dari hama, serta cuaca yang terkadang menjadi penghambat, seperti berikut:

Ya Allah, sangat sulit. Kalau yang namanya rugi itu, sangat sering. Soalnya kalau tiap bulan terang, itu hasilnya akan lebih bagus, tapi kalau, tapi hanya sedikit, masih kurang hasilnya. Tapi, kalau berisinya itu, masih beris waktu bulan terng (baca: musim kemarau), kalau waktu rendeng (musim

hujan) itu banyak kaplak-nya (gabah yang kosong). Memang kelihatannya kalau pas hujan itu bagus, tapi hasilnya kurang, karena sering hujan malam hari, jadi tidak bagus, banyak walang (belalang).

Selanjutnya, beliau juga menjelaskan mengenai adanya form-forum sosialisasi oleh dan bagi para petani di desanya sebagai berikut:

Oh, sekarang ada. *Saking* (baca: dari) kelompok tani. *Sak niki* (baca: sekarang) ada kelompok tani. Kira-kira ada tiga panen-an ini. Yang disosialisasikan seputar tentang hama tikus; pengolahan yang tidak baik, bagaimana menjaga kualitas; supaya cepat, pake obat semprot; terus sama pake pupuk. *Biasanipun ten kantor* (baca: biasanya di kantor) balai desa.

Kalo bapak e niku, tiap penyuluhan nggeh ikut. Sering. Bapak e niku ikut kelompok tani ngoten lho. Kayak gapoktan (gabungan kelompok tani).

Berdasarkan paparan hasil wawancara diatas, jelas bahwa terdapat satu rangkaian hubungan yang menerangkan adanya sebuah simbiosis mutual yaitu hubungan yang menghasilkan keuntungan. pemaparan mak Lifah diatas membenarkan bahwa telah ada sebuah wadah atau sarana untuk menyalurkan aspirasi para petani atau setidaknya bertukar informasi serta sosialisasi seperti apa yang telah dijelaskan diatas. Dari sini, penulis mengambil kesimpulan bahwa, pintu demokrasi sebuah lembaga pemerintah yang bernama perum Bulog mulai terbuka, yaitu dengan terbukanya sarana komunikasi bagi para petani, meskipun tidak secara langsung menghubungkan antara mereka (baca: petani) dengan pemerintah ataupun perum Bulog, namun mereka telah mendapatkan akses untuk mendapatkan informasi bertani yang benar, dan menjaga kualitas padi hingga panen, dan lain sebagainya. Meskipun juga seperti apa yang telah disampaikan oleh narasumber diatas, bahwa beliau tidak pernah menyampaikan keluhan, uneg-uneg nya secara langsung dalam forum tersebut, yang mungkin karena dirasa belum begitu membutuhkan sebuah tuntutan lain selain dari apa yang telah didapat dari forum sosialisasi oleh kelompok tani tersebut, namun beliau merasa cukup terbantu dalam hal menjaga panen dengan adanya interaksi yang telah tersebut diatas.

Dengan demikian, kesimpulan yang dapat diambil oleh peneliti disini adalah, bagaimanapun syarat demokrasi itu terwujud, peran serta rakyat dengan pelibatan mereka baik secara langsung maupun tidak langsung dalam hal pembuatan kebijakan pemerintah adalah hal yang tidak dapat dikesampingkan.

Dalam hal pangan nasional, petani selain sebagai produsen juga sebagai konsumen, merupakan pihak diluar pemerintah yang terkena dampak atas kebijakan pangan nasional. Sehingga, untuk membuat sebuah kebijakan pangan nasional selayaknya tidak meremehkan peran dari mereka (baca: petani). Keterlibatan para petani merupakan indikasi terbukanya pintu demokrasi bagi rakyat dengan adanya akses menyalurkan aspirasi sekaligus penyerapan informasi yang bermanfaat dalam bidang pertanian. Setiap stakeholder yang terlibat dalam isu pangan nasional khususnya di tingkat Jawa Timur ini memiliki perannya masing-masing dalam mewujudkan ketahanan pangan dalam bingkai demokratisasi. Setiap aktor tersebut memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pemerintah dalam mengupayakan pelaksanaan perannya secara optimal. Mitra kerja pengadaan perum Bulog, sebagai contohnya, mereka memiliki akses kepada pemerintah, dalam hal ini adalah perum Bulog sebagai rekan kerjanya dalam menyalurkan beras, namun selain itu, mitra kerja ini memiliki tanggungjawab untuk memberikan informasi mengenai standar-standar kualitas maupun kuantitas beras yang diminta oleh perum Bulog dalam melakukan pengadaan dalam negeri. Dalam hal ini, mitra kerja pengadaan tersebut bias disebut juga sebagai fasilitator atau penghubung antara rakyat yang berada pada tingkat grass root atau akar (paling pangkal/bawah) dengan pemerintah yang terwakilkan oleh perum Bulog. Mengenai poin ini, telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya mengenai Bulog Jatim dan Mitra kerja, mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh mitra kerja yang salah satunya menyebutkan bahwa mereka harus melakukan sebagai mitra kerja dalam peran dan fungsinya, dimana salah satu fungsinya menyebutkan bahwa mitra kerja berfungsi dalam menjembatani perum Bulog dengan petani/ kelompok tani dan pelaku tata niaga beras dalam melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang perberasan nasional. Selain itu, dalam salah satu peran yang harus dilakukan oleh mitra kerja pengadaan perum Bulog yang ditetapkan oleh perum Bulog secara terpusat adalah melakukan pembinaan kepada petani khususnya penanganan pasca panen.

## **2. Rasionalitas perum Bulog dalam operasional untuk menjadi lembaga andalan ketahanan pangan dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional**

Sebuah model ideal pengambilan keputusan kebijakan public secara rasional terdiri dari seorang individu rasional yang menempuh aktivitas-aktivitas sebagai berikut ini secara berurutan, Michael Carley (1980: 11):

5. Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah
6. Seluruh alternative, strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan di daftar
7. Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternative diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan
8. Terakhir, strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau bias memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Model Rasional adalah rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Dalam Carol H. Weiss (1977: 531-45), Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran-aliran pemikiran positifisme dan rasionalisme jaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia dengan didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan social seharusnya diselesaikan melalui cara yang ilmiah dan rasional melalui pengumpulan segala informasi dan berbagai alternatif solusi, dan kemudian memilih alternative yang dianggap terbaik.

Ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak azasi manusia. Pada pembahasan kali ini, pilar kedua dari ketahanan pangan, yaitu keterjangkauan serta kualitas menjadi fokus kajian peneliti. Kelaparan dan kekurangan pangan merupakan bentuk terburuk dari kemiskinan yang dihadapi rakyat, dimana kelaparan itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan. Oleh sebab itu usaha pengembangan ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari usaha penanggulangan masalah kemiskinan. Dengan demikian, kebijakan mengenai ketahanan pangan dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang sangat membutuhkan perhatian lebih dengan membutuhkan banyak informasi (data) yang

nantinya mampu memberikan solusi yang dari berbagai macam alternatif pilihan yang baik. Kaitannya dengan peran perum Bulog adalah perum Bulog sebagai operator penyaluran raskin.

Berwacana masalah ketahanan pangan nasional, tidak terlepas dengan peran yang dimainkan oleh perum Bulog. Mengapa demikian? Karena telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya mengenai peran Bulog yang tertuang dalam misi nya pada tahun 2009 bahwa perum Bulog adalah “andalan ketahanan pangan”. Jadi bisa dikatakan, bergerak atau tidaknya penyelenggaraan perwujudan ketahanan pangan, tidak terlepas dari peran dan tangan dari perum Bulog sebagai lembaga perberasan nasional. Untuk mengetahui peran Bulog dalam mendukung terwujudnya ketahanan pangan nasional, maka kita akan mencantumkan ulang mengenai misi perum Bulog dibidang pelayanan publik, sebagai berikut:

Berbagai kebijakan telah ditempuh oleh pemerintah untuk menjaga keseimbangan kebutuhan dan suplai beras dalam rangka memadukan kepentingan produsen dan konsumen. Dari perspektif kepentingan petani sebagai produsen, kebijakan yang paling populer adalah penetapan harga dasar gabah dan pemberlakuan bea masuk impor beras yang tinggi agar harga beras tidak sampai jatuh. Sedangkan dari perspektif kepentingan konsumen adalah tercapainya harga beras yang murah. Caranya, dengan melakukan operasi pasar, baik yang bersifat umum (Operasi Pasar Murni) maupun dengan target khusus seperti Program RASKIN (beras untuk rakyat miskin). (misi perum Bulog)

Dari kutipan misi perum Bulog diatas dapat dijelaskan bahwa peran perum Bulog terkait dengan isu ketahanan pangan nasional antara lain seperti penetapan harga dasar gabah, atau yang lebih populer disebut HPP (Harga Pembelian Pokok Pemerintah); melakukan OP (Operasi Pasar), yang dilakukan disaat harga beras dipasaran naik melebihi 25%, dan hal ini dimaksudkan untuk menekan harga, agar

harga dipasaran tidak naik secara liar (baca: terus-menerus hingga menyulitkan masyarakat dalam mengakses/ memperoleh/membeli beras); pelaksanaan program RASKIN (beras untuk masyarakat miskin) dengan harga murah yang telah diberi subsidi oleh pemerintah.

Dari berbagai wacana diatas, jelas setiap tindakan serta kebijakan pusat sampai daerah mengenai pangan dalam isu ketahanan panganpun tidak terlepas dari rasionalitas, atau alasan, serta landasan mengapa harus dilakukan tindakan seperti itu, dan semuanya itu tidak terlepas dari perumusan atas tindakan yang akan dilakukan, setiap aktor yang memiliki perannya sendiri pasti memiliki rasionalitas, alasan mengapa melakukan tindakan-tindakan terkait dengan isu diatas. Perum Bulog sebagai salah satu aktor pelaksana kebijakan ketahanan pangan, khususnya di wilayah Jawa timur pun tidak terlepas dari yang namanya alasan melakukan tindakan-tindakan diatas. Alasan-alasan itulah yang disebut sebagai rasionalitas dalam sebuah kebijakan yang dimaksudkan agar kebijakan yang dihasilkan mampu memberikan keputusan yang terbaik bagi berbagai pihak terkait, khususnya yang terkena dampak atas kebijakan tersebut mulai dari kebijakan diputuskan, sampai dengan pelaksanaan serta hingga kebijakan tersebut membuahkan hasil atau dampak yang dapat dirasakan. Dalam hal penyaluran RASKIN, yang sangat erat kaitannya dengan perwujudan ketahanan pangan nasional oleh pemerintah, perum bulog sebagai aktor pelaksana kebijakan memiliki beberapa rasional yang tertuang dalam buku pedoman perum Bulog 2003. Alasan pertama adalah alasan yang terkait dengan pelaksanaan perwujudan ketahanan pangan, yaitu peran perum Bulog dimana dimaterialkan dalam tugas dan tujuan perum Bulog itu sendiri yang terdapat pada UU No.7 tahun 1996 tentang pangan. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan mengenai tujuan perum adalah untuk turut serta membina ekonomi nasional di bidang pangan. Sebagai BUMN, perum Bulog mendapatkan tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok dan usaha lain yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, agar penyelenggaraan usaha logistik pangan pokok menjadi bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, serta melaksanakan tugas-tugas tertentu dari pemerintah, khususnya dalam pengamanan harga pangan yang bersifat pokok, pengelolaan cadangan pangan



pemerintah, distribusi/penyaluran pangan pokok kepada golongan masyarakat khusus (*targeted*). Kemudian, perwujudan tugas publik oleh perum Bulog seperti pada pembahasan sebelumnya dalam gambaran umum perum Bulog, dijelaskan bahwa tugas publik yang tersebut akan bermuara pada upaya pemantapan ketahanan pangan nasional, dimana salah satu langkah implementasi yang telah terencana adalah seperti menyediakan stok untuk kebutuhan penyaluran raskin, golongan anggaran, dan pasaran umum, meningkatkan pelayanan kepada petani produsen, konsumen, dan pemerintah.

Didalam UU No7 1996 tersebut dijelaskan mengenai definisi ketahanan pangan yang menyebutkan adanya tiga kunci utamanya yaitu ketersediaan, aksesibilitas/keterjangkauan, serta pemerataan, sebagai berikut:

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Peran Perum Bulog diatas tentunya tidak terlepas dari kerjasama yang dilakukannya bersama stakeholder atau yang lebih sering disebut sebagai mitra kerja, khususnya dalam hal pengadaan beras dalam negeri. Peran para stakeholder disini berkaitan erat dengan masalah pemenuhan permintaan beras yang ditetapkan perum Bulog serta standar kualitas yang ingin dicapai, yang kesemuanya itu telah lengkap tertuang dalam pedoman umum serta standar operasional Pengadaan disetiap akan dilakukan kontrak/kerjasama dengan mitra kerja. Seperti yang telah dibahas dari wawancara sebelumnya bahwa kualitas beras yang diserap oleh perum Bulog sudah ada ketentuannya dalam inpres, dan mengenai kualitas tersebut, kepala bidang pengadaan beras dalam negeri perum Bulog divre Jatim telah mengatakan bahwa selama ini memang belum pernah terjadi perubahan, yang artinya standar kualitas yang ditetapkan untuk pengadaan beras oleh perum bulog memang dari tahun ke tahun tetap sama dan ditetapkan melalui inpres (baca: instruksi presiden). Dari sini, secara otomatis, ketika perum Bulog memiliki rasionalitas tersendiri atas semua kegiatannya yang dilakukan, termasuk yang berkaitan dengan kerjasamanya dengan stakeholder/mitrakerja tersebut, maka, mitrakerja yang melakukan kontrak atau kerjasama dengan

perum Bulogpun pasti memiliki rasionalitas, alasan serta kepentingan yang ingin dicapai, meskipun mereka lebih condong kepada usaha mencari keuntungan/laba atas kerjasama yang dibangun dengan perum Bulog tersebut. Terhadap hal tersebut, peneliti melakukan wawancara langsung kepada mitrakerja perum Bulog yang berada di subdivre surabaya Utara. Dari sekian banyak mitrakerja perum bulog jawa timur, satu diantaranya memberikan keterangan mengenai kerjasama yang dirasakan dengan perum Bulog. Seorang pemilik UD surya Gemilang milik Bapak Bambang Pujiono memberikan keterangannya sebagai berikut:

Melalui seleksi yang ketat, dan ndak sembarang orang bisa masuk karena dikhawatirkan juga menyulitkan para penyeleksi yang ada dilapangan, jadi kalau seleksi awalnya ndak baik, kalau mitra-mitra yang ndak bener itu lolos, nanti waktu realisasi itu banyak mennyulitkan. Jadi istilahnya, yang ndak memenuhi syarat jadi mengganggu yang memenuhi syarat

Pemaparan diatas cukup menggambarkan bagaimana proses seleksi mitrakerja yang cukup ketat yang dilakukan oleh perum Bulog sebelum melakukan kerjasama dengan mitrakerja yang dimaksudkan agar mempermudah proses berikutnya dan mendapatkan hasil terbaik yang sesuai dengan standar serta syarat yang telah ditetapkan oleh pusat. Dari sini, sebenarnya sudah dapat disimpulkan bahwa perm bulog tidak main-main dan sangat serius dalam melaksanakan tugas publiknya sedemikian rupa agar sesuai denagn ketentuan yang telah direncanakan, dan mampu memberikan layanan terbaik begi masyarakat. Adapun hasil wawancara denagn mitrakerja yang menyatakan mengenai alasan ketatnya peraturan atas seleksi yang dilakukan oleh perum Bulog terhadap mitrakerja yang akan menjadi partener nya, sebagai berikut:

sebetulnya yang kita lakukan adalah itu gitu loh, jadi selama pelaksanaan proses seleksi tersebut, apa yang kita punya dan kita laksanakan kita katakan saja. Dan aklau lolos ya lolos gitu loh. Itu memang yang kita lakukan sehari-hari. Contonya alat kerja, ya memang alat kerja kita ya itu. Jadi ndak ada masalah dengan persyaratan dan segala macem. Itu kan juga usaha sebagai menghindari orang yang ndak punya background apa-apa tiba-tiba menyusup masuk jadi mitrakerja gitu aja (wawancara pada tanggal 6 Januari 2010, pukul 10:30, di rumahnya)

Penulis menarik kesimpulan dari pemaparan diatas bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh perum Bulog terhadap mitrakerja ataupun calon mitra kerja (dalam proses seleksi), adalah demi kebaikan kerjasama, hubungan yang dijalin dengan mitra kerja, serta demi tercapainyya kualitas hubungan kerja

sama dan hasil yang terbaik bagi kedua belah pihak yang melakukan kontrak tersebut.

### **3. Kerjasama dengan mitrakerja dalam upaya mendukung peran Perum Bulog dalam pelayanan publik serta menjadi andalan Ketahanan Pangan**

Weber (1991 : 196-252) menjelaskan bahwa salah satu konsekuensi dari pertumbuhan Negara sebagai sarana untuk merekonsiliasikan kepentingan public dan privat adalah berkembangnya birokrasi sebagai bentuk organisasi yang semakin rasional. Administrasi public berkembang sebagai sarana untuk mengamankan kepentingan public dengan memanfaatkan kelompok pegawai negeri sipil yang tugasnya melaksanakan perintah dari orang-orang yang dipilih oleh rakyat. Karena itu birokrasi public berbeda dengan birokrasi yang ada dalam sector privat atau swasta (bisnis, perdagangan, dan industri), sebab birokrasi public dimotivasi untuk mengamankan kepentingan nasional, daripada kepentingan privat atau swasta.

Dalam kajian karakteristik “profit” dari sector public dan sector nonprofit, Anthony dan Herzlinger (1980 : 31) dalam Parson juga menyatakan bahwa garis demarkasi diantar keduanya adalah :”dalam organisasi nonprofit, keputusan yang dibuat oleh manajemen dimaksudkan untuk menciptakan layanan yang sebaik mungkin sesuai dengan sumberdaya yang tersedia; dan keberhasilannya diukur terutama berdasarkan seberapa banyak layanan yang diberikan oleh organisasi yang bersangkutan dan seberapa baik layanan itu diberikan.” Dengan demikian berarti bahwa ukuran sector nonprofit lebih banyak didasarkan pada criteria kesejahteraan social ketimbang criteria keuntungan financial. Lebih lanjutnya, keduanya juga memberikan ciri2ciri mengenai sector non-profit antara lain adalah :

- tidak mengejar keuntungan
- cenderung menjadi organisasi pelayanan
- ada batasan yang lebih esar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun
- sector ini lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumber daya finansialnya
- sector ini lebih banyak didominasi oleh kelompok profesional

- akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat/ sektor swasta
- manajemen puncak tidak punya tanggungjawab yang sama atau imbalan imbalan financial yang sama
- organisasi sektor publik bertanggungjawab kepada elektorat dan proses politik
- tradisi kontrol nya kurang

Hasil wawancara peneliti dengan mitrakerja/stakeholder perum Bulog Jawa timur mengenai seberapa demokratisakah perum Bulog dalam menjalankan hubungan kemitraan, serta peluang pendapat para stakeholder dalam menyampaikan kepentingan mereka terhadap perum Bulog dalam kerjasama yang ditawarkan, sebagai berikut:

ya pernah, mbak. Saya pernah menyampaikan pendapat, kepentingan, seperti contoh kemasan, apa itu kita sampaikan sebelum dibuka kontrak. Biasanya pengumumannya ya sebelumnya sosialisasi, kalau yang lulus seleksi ya diundang sosialisasi, kalau ndak lulus ya ndak diundang

Beliau juga membetulkan adanya ruang keterbukaan dalam menjalankan kerjasama, dengan diadakannya forum sosialisasi yang didalamnya terdapat penyampaian saran, masukan, kritikan, maupun pendapat dan kepentingan para stakeholder yang telah lolos seleksi pada tahap sebelumnya.

Betul, memang ada mbak..

Selain itu, beliau juga menjelaskan mengenai peluang terakomodasinya pendapat mereka selama forum sosialisasi berlangsung, seperti berikut:

selama baik untuk kedua belah pihak, selalu ditampung dan direalisasi gitu loh. Asal jangan sepihak, artinya hanya menguntungkan satu pihak saja ya pasti terealisasi.

beliau yang telah bermitra selama tidak kurang dari 20 tahun sebagai mitra kerja perum Bulog itu juga menambahkan:

saya kira normal-normal aja ya mbak, ya kalau memang dirasakan berat itu untuk kebaikan bersama, jadi ndak ada masalah itu lho. Jadi kalau seperti jaminan, kita (baca: mitra kerja) ndak mau nurutin, itu ada mitra-mitra yang nakalan itu ya susah juga Bulog. Salah satu contoh misalnya karung, kadang-kadang mitra pejinem dulu kan harus taruh jaminan, ya untuk kebaikan bersama lah.

Dengan demikian, Perum Bulog sudah mulai peka terhadap realitas keterbukaan yang menuntut adanya peluang-peluang penyampaian aspirasi maupun kepentingan yang ditawarkan oleh pihak yang diajak bekerjasama dalam

mewujudkan satu kepentingan bersama. Dan yang pasti adalah bahwa setiap kepentingan yang diakomodasi oleh perum Bulog dilandasi untuk mewujudkan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, memberikan kualitas yang optimal atas kegiatan-kegiatan yang terkait dengan tugas pelayanan publik.

Pintu demokrasi telah dibuka oleh perum Bulog melalui kerjasama yang terjalin dengan mitrakerja. Dengan adanya persyaratan serta standar yang telah ditetapkan untuk membangun hubungan merupakan salah satu kunci demokratisasi dalam membangun hubungan kemitraan demi kepentingan bersama. Meskipun terkesan persyaratan yang ditetapkan adalah sebuah keputusan sepihak, yaitu oleh perum bulog, namun demikian, hal tersebut ditujukan agar semua pelaksanaan tugas perum Bulog sebagai lembaga pemerintah yang mengurus pangan nasional berjalan dengan baik dan mampu dipertanggungjawabkan. Persyaratan dan standar yang telah ditetapkan dan menjadi harga mati perum bulog bukanlah untuk memberatkan para mitrakerja sebagai rekanan perum Bulog dalam melaksanakan tugas pengadaan gabah/beras, melainkan untuk mendapatkan kualitas terbaik, dan yang pasti harga nya yang terjangkau untuk konsumen, tetapi juga tidak merugikan bagi para petani dengan HPP yang telah ditetapkan oleh pusat (baca: pemerintah).

Sebuah konsep kerjasama yang dirancang untuk menampung banyak aspirasi/ kepentingan dengan koridor ketahanan pangan, yaitu wujud pemerintah dalam menjamin kesejahteraan rakyatnya, yaitu sebuah design kerjasama pemerintah , swasta, masyarakat dalam dalam satu isu pangan yang menggambarkan sebuah kepemimpinan yang diterapkan oleh perum Bulog dari pusat hingga ke daerah (khususnya propinsi, Jawa timur) dalam melakukan tugas publiknya sebagai lembaga perberasaan nasional. Perum Bulog, dalam hal ini sebagai wakil dari pihak pemerintah, mampu membuat formulasi yang mampu menyesuaikan diri dalam era keterbukaan yang menuntut selain keterbukaan informasi bagi masyarakat, melainkan juga pelibatan sektor non-pemerintah (swasta, masyarakat/ *society*) dalam sebuah kebijakan yang menyangkut kepentingan mereka bersama, khususnya kesejahteraan rakyat.

Penerapan konsep kemitraan dalam operasionalnya, membawa perum Bulog berhasil menterjemahkan sebuah konsep pengelolaan negara atas dasar

*Good Government* yang mensyaratkan adanya partisipasi sektor lain, disamping negara (state), yaitu masyarakat (*society*) yang bisa juga diwakili oleh sektor swasta yang memiliki satu kepentingan yang berbeda namun tetap dalam satu isu yang sama, yaitu pangan atau perberasan nasional yang menjadi permasalahan utama suatu negara.

Sejalan yang dijelaskan Weber (1991: 196-252) mengenai konsekuensi dari pertumbuhan negara sebagai sarana untuk merekonsiliasikan kepentingan publik dan privat merupakan indikasi berkembangnya birokrasi sebagai bentuk organisasi yang semakin rasional. Namun meskipun menggandeng sektor swasta birokrasi publik berbeda dengan privat karena sektor publik telah dimotivasi untuk mengamankan kepentingan nasional, daripada kepentingan privat/ swasta. Oleh sebab itu, apa yang diterapkan oleh perum Bulog dalam proses pengadaan yang melibatkan mitrakerja (sektor swasta yang telah Berbadan hukum) dengan meletakkan beberapa persyaratan bagi calon mitrakerja yang akan diajaknya bekerjasama menangani masalah pangan, khususnya di wilayah Jawa timur, terdapat 1008 mitrakerja dengan status badan hukum, maupun koperasi yang memenuhi syarat-syarat sebagai mitrakerja yang telah ditetapkan perum Bulog sebagai lembaga pemerintah ingin mengamankan kepentingan publik melalui syarat-syarat tersebut serta standar-standar kualitas yang diminta untuk kesejahteraan masyarakat, disamping itu perum Bulog juga dituntut untuk menjaga hak mitrakerja, dan memberikan keuntungan pula atas kerjasama yang dibangunnya, sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Hal ini diwujudkan perum Bulog melalui forum diskusi, sosialisasi menjelang pengadaan dalam negeri yang melibatkan para mitrakerja yang telah lolos dalam proses seleksi sebelumnya. Dalam forum ini, mitrakerja diberikan kesempatan untuk menyampaikan kepentingan mereka yang tentunya selain bersifat komersial (mencari laba) atas usahanya, juga menyangkut kepentingan para petani yang mereka beli gabah/ berasnya, yaitu hubungan kerjasama yang terbangun, sebelum kerjasama yang mereka lakukan bersama perum Bulog. Berdasarkan keterangan salah seorang pemilik usaha (UD. Surya Gemilang Surabaya) menyebutkan bahwa perum Bulog cukup *welcome* (baca: menyambut baik) dan akomodatif terhadap keinginan-keinginan mereka yang mereka sampaikan lewat forum tersebut,

selama yang mereka sampaikan itu merupakan sesuatu yang rasional dan menguntungkan semua pihak (dalam artian tidak ada pihak yang dirugikan).

Berdasarkan deskripsi diataslah, proses demokratisasi lembaga pemerintah dalam isu pangan, yang dalam hal ini diwakili oleh perum Bulog. Mulai menunjukkan kemauan politik yang baik dalam hal pangan/beras rakyat nasional, khususnya di tingkat Prosinsi Jawa Timur.

Fatah (2001: 5) mengenai konsep demokratis adalah bahwa posisi rakyat dalam negara ialah mereka memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap suatu kebijakan publik. Kata kuncinya adalah pada akses, sekalipun tidak hasus secara langsung mereka bertatap muka dengan pemerintah, namun ada kesempatan untuk mereka dalam hal penyampaian, penyaluran, bahkan sampai pada kepentingan mereka terakomodasi, dan terealisasi sebagai wujud merealisasikan kesejahteraan mereka. Dalam hal hubungan perum bulog dengan mitrakerja, meskipun yang nampak hanya hubungan dua arah antara perum Bulog dg para kontraktor/ mitrakerja saja, sedangkan para petani tidak terlibat didalamnya. Namun sebenarnya petani juga berperan dalam proses-proses sebelum adanya kerjasama Bulog-Mitrakerja. Mereka menjalankan peran sebagai produsen pangan, khususnya padi/beras sekaligus pemasok/penyetor gabah/beras kepada para pemborong, tengkulak, KUD (Koperasi unit desa) sebelum beras tersebut diserap oleh perum Bulog ataupun dijual ke pasar langsung. Para petani tersebut juga pasti memiliki akses dalam menyampaikan kebutuhan, dan lain-lain meskipun tidak secara langsung terhadap pemerintah, namun mereka memiliki akses atau saluran dalam menyampaikan dari pemborong mereka, tengkulak, para pengusaha/kontraktor yang membeli beras mereka untuk dijual kembali ke pasaran maupun disetor ke perum Bulog (sebagai mitrakerja), para petani tersebut akan diberi berbagai penyuluhan mengenai standar kualitas beras yang diminta pasaran maupun yang diminta oleh perum Bulog berdasarkan standar kualitas yang ditetapkan melalui inpres oleh para mitrakerja, sekaligus bagaimana cara agar para petani maupun memenuhi kualitas tersebut, dan mereka mendapatkan harga yang telah ditetapkan pemerintah dengan kualitas yang telah ditetapkan tersebut.

#### **4. Faktor Pendukung Dan Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Misi Perum Bulog**

Dalam menjalankan kedua misi Perum Bulog, yaitu antara kewajiban pelayanan publik atau PSO (Public Service Obligation), dengan usaha komersialnya yang digunakan sebagai sarana penunjang kegiatan pelayanan publiknya, pasti menghadapi beberapa faktor yang dapat menunjang pelaksanaan misi tersebut, yang biasa disebut sebagai faktor pendorong, namun juga terkadang mengalami hambatan dalam pelaksanaannya, dan disebut sebagai faktor penghambat. Kedua faktor tersebut, antara lain adalah sebagai berikut:

##### **a. Faktor Pendukung**

Faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan misi publik antara lain berasal dari internal maupun dari eksternal perum Bulog itu sendiri. Faktor pendukung tersebut antara lain adalah karena Perum Bulog secara umum telah memiliki aturan main internal yang disebut dengan SOP (Standar Operasional Pengadaan). Sedangkan faktor lain yang mampu menunjang pelaksanaan tugas publik tersebut adalah karena adanya faktor kemudahan sarana seperti jalan (kondisi fisik jalan maupun lebar jalan yang mampu dijangkau oleh angkutan, dalam artian tidak terlalu sempit), dimana ketika kondisi jalan dapat dengan mudah dijangkau oleh alat angkutan yang digunakan yang terkait dengan proses pelaksanaan pengadaan, maka hal tersebut akan menjadikan pelaksanaan tugas terkait sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Adapun apabila pengadaan yang dilakukan di luar pulau seperti Bawean, yang harus menempuh jalur laut, maka cuaca yang tidak buruk, angkutan yang kondisinya memungkinkan untuk melakukan penyeberangan akan sangat berpengaruh sekali terhadap ketepatan pengiriman Beras ke Pulau tersebut.

##### **b. Faktor Penghambat**

Selain terdapat faktor yang dapat menunjang kinerja perum Bulog dalam melaksanakan misinya, terdapat pula faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas atau misi Bulog. Faktor penghambat tersebut dibedakan menjadi 3 berdasar pada



misi yang ada, yaitu pelayanan publik serta komersial, ditambah dengan faktor internal seperti SDM (Sumber Daya Manusia) seperti berikut:

### ***1) Misi Pelayanan Publik***

#### **(a) Raskin**

Untuk pelaksanaan tugas publik dalam bentuk penyaluran RASKIN (Beras untuk Masyarakat Miskin) juga didapati kendala dalam prosesnya yaitu, karena:

- b) ketidak-tepatan sasaran rumah tangga miskin yang menerima beras untuk masyarakat miskin (RASKIN).

Yaitu disebabkan karena beras biasanya dibagikan kepada masyarakat desa secara merata oleh pihak berwenang/ perangkat desa yang bertanggungjawab menyalurkannya, yang akhirnya seharusnya warga yang tidak tercatat dalam daftar warga miskin yang layak menerima raskin mendapatkan jatah raskin. Hal ini dimungkinkan karena pihak yang berwenang menangani hal ini tidak mau direpotkan dalam hal data dan teknis penyalurannya.

- c) uang pembayaran penyaluran RASKIN yang terkadang tidak bisa langsung diterima, dan terkadang memakan waktu yang tidak sebentar (nunggak selama berbulan-bulan) dalam pelunasannya, sehingga mengakibatkan beras terlambat penyaluran pada bulan berikutnya karena belum lunas pada bulan sebelumnya.

#### **(b) Pengadaan**

Dalam hal pengadaan Beras ternyata juga tidak terlepas dari kendala yang menghambat pemenuhan stok kebutuhan yang ditetapkan oleh Perum Bulog. Musim hujan sangat menjadi kendala untuk menetapkan standar penerimaan oleh perum Bulog karena apabila proses pengeringan yang tidak sempurna, maka kualitas beras pun tidak terlalu optimal, dengan demikian tingkat penolakan oleh perum Bulog terhadap beras sangatlah kecil dari stok yang telah ditetapkan.

### ***2) Misi Komersial***

Tidak hanya pada misi pelayanan publik saja yang terdapat beberapa faktor penghambat, dalam hal menjalankan misi komersial pun, perum Bulog menemukan beberapa hambatan seperti belum maksimalnya pengelolaan aset-aset

yang mampu menghasilkan komersil yang nantinya juga akan digunakan sebagai penunjang biaya dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik. Dari target harusnya perum Bulog mampu menghasilkan komersil dari fungsi komersilnya sebanyak 50 persen, tetapi kenyataannya bahwa perum Bulog masih mampu menghasilkan tidak lebih dari 2 persen dari usaha komersil yang dilakukannya. Hal ini masih sangatlah jauh dari target yang memang ingin dicapai perum Bulog sebagai perusahaan umum yang dituntut mampu meraih keuntungan disisi lain selain melayani publik dalam bidang pangan, khususnya Beras. Perum Bulog masih belum mampu merealisasikan harapannya untuk mampu membiayai operasionalnya dengan usaha yang sedang dilakukannya sebagai sebuah perusahaan umum.

### ***3) Internal/ SDM (Sumber Daya Manusia)***

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan unsur paling penting dan menentukan keberhasilan dan pencapaian target serta visi dan misi yang telah dicanangkan dalam sebuah lembaga atau organisasi. Dalam hal ini, SDM yang dimaksud adalah para pegawai perum Bulog, dalam pengelolaannya pun juga mengalami kendala. Optimalnya kinerja para pegawai sangat mempengaruhi keberhasilan perum Bulog dalam mencapai target-target yang telah dituangkan kedalam visi misinya. Meskipun dapat dikatakan kendala SDM yang dihadapi oleh Perum Bulog kali ini masih dalam batas toleransi, namun yang dikatakan kendala pasti memiliki konsekuensi terhadap keberhasilan dalam pencapaian target meskipun sangat kecil. Dalam menjalankan perannya, perum Bulog memiliki sedikit kendala dalam hal Sumber Daya Manusia, yaitu karena pernah mengalami masa vakum dalam hal perekrutan selama 10 tahun yang mengakibatkan proses pembelajaran bagi pegawai baru tahun berikutnya menjadi memakan waktu yang bisa dikatakan tidak singkat.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak azasi manusia. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. Bulog sebagai lembaga pemerintah yang menangani masalah perberasan nasional telah mengalami berbagai perombakan hingga perubahan status dalam dirinya sebagai usaha penyesuaian diri terhadap tuntutan yang terus berganti sejak reformasi hingga pada tahun 2003 Bulog resmi menjadi lembaga beras nasional dengan status Perum (Perusahaan Umum), dimana semua peran mengenai penyelenggaraan pangan nasional adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumen dengan harga yang terjangkau, serta berupaya untuk dapat mensejahterakan kehidupan produsen dengan menetapkan harga minimal yang tidak terlalu rendah yang berakibat merugikan para petani sebagai produsen, Perum Bulog juga dituntut untuk mampu menghasilkan keuntungan dengan segala bentuk usahanya sebagai sebuah perusahaan. Fungsi baru Perum Bulog sebagai unit komersil diharapkan dapat menghasilkan profit dan mengurangi beban pembiayaan Pemerintah.

Sebagai sebuah Perum, Bulog memiliki 2 (dua) Misi, yaitu sebagai pelayan Publik dalam hal perberasan, serta menghasilkan keuntungan sebagai sebuah perusahaan yang akan dikembalikan sebagai biaya operasional dalam menjalankan tugas publiknya. *Wujud Tugas Publiknya* antara lain adalah: Menjaga Harga Dasar Gabah, Menyalurkan beras untuk rakyat miskin (Raskin). Mengelola stok pangan pemerintah sebagai cadangan pangan untuk bencana alam,

konflik sosial, maupun cadangan karena keadaan darurat lainnya. Sedangkan *Wujud Tugas Komersialnya* adalah: Usaha industri perberasan melalui 15 unit pengolahan gabah beras yang tersebar diseluruh Subdivre. Usaha perdagangan gula pasir, yang bersifat keagenan Dan usaha-usaha lain yang sifatnya situasional, seperti sewa aset.

Dalam menjalankan perannya, khususnya dalam menjaga Ketahanan stok pangan nasional, yang merupakan usaha untuk menyediakan cadangan pangan guna mengatasi keadaan darurat seperti bencana alam maupun bencana yang terjadi akibat ulah manusia (konflik sosial), Bulog menggandeng pihak luar yang disebut sebagai mitra usaha, atau mitrakerja, dimana mitrakerja perum bulog merupakan mata rantai suplai sistem logistik perum Bulog yang tidak terpisahkan dalam kegiatan Pengadaan Dalam Negeri (ADA-DN). Dalam hal ini, mitrakerja sangat berperan dalam menentukan faktor kuantitas (volume) dan kualitas gabah/Beras dalam negeri yang optimal. Dari sini, Perum Bulog Pusat telah menyusun standar operasional prosedur mengenai penerimaan, penilaian dalam hal kerjasama penagdaan tersebut. Mitrakerja Perum Bulog sendiri adalah mereka yang berstatus sebagai lembaga hukum yang bersedia melakukan kerjasama dengan perum Bulog dengan berbagai syarat serta ketentuan maupun standar yang diajukan oleh perum Bulog yang tertuang dalam buku pedoman.

Untuk mendapatkan mitrakerja yang benar-benar sesuai dengan yang diharapkan oleh perum Bulog serta mampu menunjang pelaksanaan tugas dan peran sebagai perum, maka terdapat beberapa tahapan serta alur dalam hal penetapan mitrakerja perum Bulog. Mereka haruslah mengikuti semua tahapan yang disediakan oleh perum Bulog, dan jika memenuhi semua tahapan dan mamenuhi semua syarat yang telah diajukan oleh perum Bulog, maka mereka bisa masuk daftar mitrakerja perum Bulog dalam hal pengadan dalam suatu tahun tertentu. Mereka juga wajib memenuhi strandar minimal kualitas beras yang ditetapkan oleh perum Bulog.

Perum Bulog di era sekarang bisa dirasakan keterbukaannya dalam hal kerjasama yang melibatkan mitra kerja, meskipun masih sebatas demokratis dalam hal tawar menawar kepentingan pada forum sosialisasi dan bukanlah forum pembuatan kebijakan. Sehingga, Perum Bulog tidak melibatkan mitrakerja dalam

hal pengambilan kebijakan internal, maupun kebijakan-kebijakan yang diluar dari kepentingan kerjasama dengan mitrakerja, artinya adalah forum pelibatan mitrakerja dalam proses penyampaian pendapat hanya lah sebatas mengenai hal yang terkait dengan hubungan kerjasama yang akan dilangsungkan saja.

Dengan demikian, demokratisasi yang dilakukan oleh perum Bulog selama ini masihlah sebatas pelibatan mitrakerja dalam hal pengadaan beras dalam negeri, dimana disebutkan bahwa semua (yang berbentuk badan hukum) bisa memiliki peluang kerjasama dan menjadi mitra kerja perum Bulog, selama mampu memenuhi syarat-syarat serta standar yang telah ditetapkan oleh perum Bulog sebelumnya. Dan, baru selepas proses seleksi mitrakerja yang lolos, mereka diundang didalam forum untuk mensosialisasikan inpres, kualitas serta syarat selanjunya dalam pelaksanaan kontrak atau kerja sama. Sehingga, pelibatan *stakeholder* dalam pembuatan kebijakan yang terkait dengan ketahanan pangan bisa dikatakan Nol atau tidak ada. Mereka hanya diberikan wadah yaitu forum penampungan aspirasi seputar kepentingan-kepentingan yang terkait masalah kerja sama yang akan mereka (perum Bulog dengan Mitra kerja yang lolos seleksi) lakukan kedepan.

Peran serta rakyat dengan pelibatan mereka baik secara langsung maupun tidak langsung dalam hal pembuatan kebijakan pemerintah adalah hal yang tidak dapat dikesampingkan. Keterlibatan para petani merupakan indikasi terbukanya pintu demokrasi bagi rakyat dengan adanya akses menyalurkan aspirasi sekaligus penyerapan informasi yang bermanfaat dalam bidang pertanian. Setiap stakeholder yang terlibat dalam isu pangan nasional khususnya di tingkat jawa timur ini memiliki perannya masing-masing dalam mewujudkan ketahanan pangan dalam bingkai demokratisasi. Setiap actor tersebut memiliki akses baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pemerintah dalam mengupayakan pelaksanaan perannya secara optimal. Mitrakerja pengadaan perum bulog, sebagai contohnya, mereka memiliki akses kepada pemerintah, dalam hal ini adalah perum Bulog sebagai rekan kerjanya dalam menyalurkan beras, namun selain itu, mitra kerja ini memiliki tanggungjawab untuk memberikan informasi mengenai standar-standar kualitas maupun kuantitas beras yang diminta oleh perum bulog dalam melakukan pengadaan dalam negeri. Dalam hal ini, mitrakerja pengadaan tersebut

bisa disebut juga sebagai fasilitator atau penghubung antara rakyat yang berada pada tingkat grass root atau akar (paling pangkal/bawah) dengan pemerintah yang terwakilkan oleh perum bulog. Para petani memiliki akses dalam menyampaikan kebutuhan, dan lain-lain meskipun tidak secara langsung terhadap pemerintah, namun mereka memiliki akses atau saluran dalam menyampaikan dari pemborong mereka, tengkulak, para pengusaha/kontraktor yang membeli beras mereka untuk dijual kembali ke pasaran maupun disetor ke perum Bulog (sebagai mitrakerja), para petani tersebut akan diberi berbagai penyuluhan mengenai standar kualitas beras yang diminta pasaran maupun yang diminta oleh perum Bulog berdasarkan standar kualitas yang ditetapkan melalui inpres oleh para mitrakerja, sekaligus bagaimana cara agar para petani maupun memenuhi kualitas tersebut, dan mereka mendapatkan harga yang telah ditetapkan pemerintah dengan kualitas yang telah ditetapkan tersebut.

Dalam hal hubungan perum bulog dengan mitrakerja, meskipun yang nampak hanya hubungan dua arah antara perum Bulog dengan para kontraktor/mitrakerja saja, sedangkan para petani tidak terlibat didalamnya. Namun sebenarnya petani juga berperan dalam proses-proses sebelum adanya kerjasama Bulog-Mitrakerja. Mereka menjalankan peran sebagai produsen pangan, khususnya padi/beras sekaligus pemasok/penyetor gabah/beras kepada para pemborong, tengkulak, KUD (Koperasi unit desa) sebelum beras tersebut diserap oleh perum Bulog ataupun dijual ke pasar langsung.

Raskin (beras untuk masyarakat miskin) merupakan salah satu wujud tugas publik perum Bulog yang sangat erat kaitannya dengan permasalahan ketahanan pangan. Namun demikian, Jawa timur masuk kedalam kategori yang menyalurkan raskin dengan kualitas beras yang terbilang buruk. kualitas yang sangat rendah dari beras yang disalurkan kepada masyarakat miskin khususnya di beberapa daerah di wilayah Jawa timur yang masih menerima beras bersubsidi ini dengan kualitas yang buruk dan tidak layak konsumsi. Hal ini disebabkan oleh kurang optimalnya perum Bulog dalam menangani masalah pengolahan beras yang disimpan di dalam Gudang, sehingga banyak beras tersebut yang mengalami penurunan kualitas setelah disimpan dalam waktu yang lama. Adapun penyebab

mengapa perum Bulog yang bertindak sebagai pelaksana atas kebijakan pemerintah tersebut antara lain adalah karena biaya perawatan dan pengelolaan beras dalam gudang Bulog sangatlah mahal, selain itu, beras merupakan produk pertanian yang sangat rentan mengalami penurunan kualitas ketika disimpan dalam waktu yang cukup lama. Perum Bulog selama ini masih belum memiliki cara yang efektif serta efisien dalam penanganan rendahnya kualitas beras yang disimpan digudang, terutama beras yang disalurkan untuk masyarakat miskin. Meskipun pihak Perum Bulog menyatakan telah memberikan pelayanan terbaiknya dalam hal ini, serta bersedia mengganti apabila masyarakat mengembalikan jatah berasnya karena kualitas yang diterima buruk, namun demikian, keterjangkauan memperoleh pangan yang murah bagi masyarakat miskin seperti diatas, ternyata masalah kualitas menjadi faktor yang masih sangat dipertanyakan mengenai keseriusan pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan yang mampu dijangkau oleh penduduk yang paling miskin dengan kualitas yang sesuai standar dan layak konsumsi.

Pada saat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai sebuah perum, Bulog menemui berbagai faktor baik pendukung yang mampu menunjang keberhasilan target dan capaian dalam menyelesaikan misinya, maupun faktor penghambat yang menghalangi atau mempersulit kinerja perum Bulog atas peran yang sedang dihadapinya, antara lain:

1. Faktor pendukung

kemudahan sarana seperti jalan (kondisi fisik jalan maupun lebar jalan yang mampu dijangkau oleh angkutan, dalam artian tidak terlalu sempit), dimana ketika kondisi jalan dapat dengan mudah dijangkau oleh alat angkutan yang digunakan yang terkait dengan proses pelaksanaan pengadaan, maka hal tersebut akan mejadikan pelaksanaan tugas terkait sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

2. Faktor penghambat

Faktor penghambat dibedakan mejadi tiga berdasarkan misi serta SDM nya antara lain:

a) Misi pelayanan publik :

*penyaluran raskin:* 1) ketidak-tepatan sasaran rumah tangga miskin yang menerima beras untuk masyarakat miskin (RASKIN). Yaitu disebabkan karena beras biasanya dibagikan kepada masyarakat desa secara merata oleh pihak berwenang/ perangkat desa yang bertanggungjawab menyalurkannya, yang akhirnya seharusnya warga yang tidak tercatat dalam daftar warga miskin yang layak menerima raskin mendapatkan jatah raskin. Hal ini dimungkinkan karena pihak yang berwenang menangani hal ini tidak mau direpotkan dalam hal data dan teknis penyalurannya; 2) uang pembayaran penyaluran RASKIN yang terkadang tidak bisa langsung diterima, dan terkadang memakan waktu yang tidak sebentar (nunggak selama berbulan-bulan) dalam pelunasannya, sehingga mengakibatkan beras terlambat penyaluran pada bulan berikutnya karena belum lunas pada bulan sebelumnya.

*Dalam pengadaan :* cuaca, yaitu pada saat musim hujan sangat menjadi kendala untuk menetapkan standar penerimaan oleh perum Bulog karena apabila proses pengeringan yang tidak sempurna, maka kualitas beras pun tidak terlalu optimal, dengan demikian tingkat penolakan oleh perum Bulog terhadap beras sangatlah kecil dari stok yang telah ditetapkan.

b) Misi komersial: Perum Bulog masih belum mampu merealisasikan harapannya untuk mampu membiayai operasionalnya dengan usaha yang sedang dilakukannya sebagai sebuah perusahaan umum karena belum maksimalnya pengelolaan aset-aset yang mampu menghasilkan komersil yang nantinya juga akan digunakan sebagai penunjang biaya dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik. Dari target harusnya perum Bulog mampu menghasilkan komersil dari fungsi komersilnya sebanyak 50 persen, tetapi kenyataannya bahwa perum Bulog masih mampu menghasilkan tidak lebih dari 2 persen dari usaha komersil yang dilakukannya.



c) SDM (Sumber Daya Manusia)

Pernah mengalami masa vakum dalam hal perekrutan selama 10 tahun yang mengakibatkan proses pembelajaran bagi pegawai baru tahun berikutnya menjadi memakan waktu yang bisa dikatakan tidak singkat.

**B. Saran**

1. Mempertahankan sistem keterlibatan pihak luar perum Bulog (mitrakerja) dalam usaha perbaikan pelayanan dengan sistem kontrol, kritik serta masukan dalam wadah sosialisasi yang dilakukan perum Bulog dengan mitrakerja sehingga tercapai kesepakatan bersama untuk saling memberikan kualitas yang terbaik bagi masyarakat.
2. Memperluas jaringan untuk akses petani, supaya keterlibatan mereka dalam hal pangan dapat dirasakan sehingga terjalin komunikasi yang baik antara pemerintah dengan petani, dan mereka tidak menjadi obyek dalam sebuah kebijakan pemerintah saja, namun sebagai mitra dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, serta pemenuhan hak asasi bagi para petani selaku produsen gabah/beras sekaligus konsumen.
3. Memperbaiki sistem hubungan kerjasama dengan pihak luar perum bulog, menggandeng banyak pihak dalam rangka perbaikan kualitas beras sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh internasional mengenai pangan.
4. Memperbaiki jaringan dalam upaya perbaikan pelayanan di bidang keterjangkauan pangan dengan kualitas sesuai standar dan kuantitas sesuai dengan sasaran yang layak menerima (sesuai dan tepat sasaran).
5. Kerjasama berbagai pihak baik dari dalam internal Perum Bulog maupun pihak luar dalam usaha perbaikan kualitas pelayanan sebagai lembaga beras nasional sebagai penunjang terwujudnya ketahanan pangan nasional.

6. Lebih menyeimbangkan lagi antara tugas pelayanan publik dengan misi komersial, sehingga sesuai dengan target dan rencana yang diharapkan bahwa usaha komersial mampu menunjang pembiayaan operasional misi pelayanan publik, agar berjalan lebih optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Stan L., dkk. 1991. Metode Penelitian ilmu Pengetahuan Sosial (terjemahan). Ice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 07632.
- Amang, Dr. Beddu, Sawit, H. Husein, *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*, Jakarta : CS Print, 1999
- \_\_\_\_\_, *Sistim Pangan Nasional*, Jakarta : PT. Dharma Karsa Utama, 1995
- Dunn, William N. 2000. *Analisis kebijakan public I (terjemahan)*. Yogyakarta: pT hanindita graha.
- Islamy, Irfan. 1984. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bina Aksara.
- Moleong, Lexy J. *metodologi penelitian kualitatif*. 2008. Bandung : Pt. remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Dr. Riant, 2008, Jakarta : PT Elex Media Komputindo *Public Policy*
- Sugiyono. 2006. *Metode penelitian administrasi*. Bandung : CV. Alfabeta.
- Syafa'at, Nizwar, dkk, *Pertanian Menjawab Tantangan Ekonomi Nasional*, Yogyakarta : Lapera Pustaka Utama, 2005
- Wahab, S. A. 1999. *Analisis kebijakan public teori dan praktek*. Malang: PT Danar Mihtra Inc. penerbit Brawijaya University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan Negara*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Pengantar analisi kebijakan public*. Malang : UPT Penerbitan Universits Muhammadiyah Malang.
- Wajong, J. 1983. Fungsi Administrasi Negara. Djambatan
- Wayne Parsons, *Public Policy : pengantar teori dan praktik analissi kebijakan*, 2006, Jakarta : KENCANA PRENADA MEDIA GROUP
- Wuissman, Dr. J.J.J.M., *Metoda Penelitian Ilmu Sosial*, Malang : Dwi Murni, 1991
- Zauhar, Soesilo. 1992. Pengantar Ilmu Administrasi Negara. Malang: Dwi Murni Offset
- \_\_\_\_\_. 2001. *Administrasi Publik*. Malang : Universitas Negeri Malang.

\_\_\_\_\_.2007. “Administrasi Publik Deliberatif dalam Masyarakat Nekrofilia”. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol.9, No.1. Malang: LPD FIA UNIBRAW.

**Peraturan:**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum (perum) Bulog

PP RI No.61 Thn. 2003 tentang Perubahan atas PP No.7 thn.2003 tentang Pendirian Perusahaan Umum (Perum) Bulog

Keputusan Kabulog nomor 567/ka/11/1995 tentang organisasi dan tata kerja bulog

**Website :**

Santosa, Purbayu, 2008. *BULOG:Caryt-Marut Lembaga pangan Bulog*. Diakses pada 14 Agustus 2009. Dari <http://bulog.orba.dan.reformasi/24.htm>

Patawari, S.HI, 2009. M.HSinergi: [Birokrasi, Swasta & Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Perencanaan](#). Diakses pada 4 Agustus 2009, dari [http://Sinergi Birokrasi, Swasta & Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Perencanaan « Civitas Akademika.htm](http://Sinergi.Birokrasi.Swasta.&Masyarakat.dalam.Formulasi.Kebijakan.Perencanaan.«Civitas.Akademika.htm)

[http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=192&id=1662&option=com\\_content&task=view](http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=192&id=1662&option=com_content&task=view) **Sekretariat Negara Republik Indonesia**) diakses pada 15 Mei 2009

([http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Urusan\\_Logistik](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Urusan_Logistik)), diakses pada April 2009

<http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>

[http://www.bulog.co.id/Divre/Jatim/Index.php?url=2010/01/1195502195/1404/9/berita\\_12.xml](http://www.bulog.co.id/Divre/Jatim/Index.php?url=2010/01/1195502195/1404/9/berita_12.xml) (diakses pada 31 januari 2009)

<http://regional.kompas.com/read/2010/01/27/18542163/Raskin.di.Jatim.Baru.Tersalur.66.5.Persen>.(diakses pada 31 januari 2009)

<http://megapolitan.kompas.com/read/2009/12/23/06100224/Kualitas.Raskin.Diubah>. (diakses pada 31 januari 2009)

<http://maduranews.blogspot.com/2009/05/masih-ada-raskin-berkualitas-jelek-oleh.html> (diakses pada 31 januari 2009)

[http://www.jatimprov.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6708&Itemid=80](http://www.jatimprov.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6708&Itemid=80)(diakses pada 31 januari 2009)

<http://regionalinvestment.com/sipid/id/bataswilayah.php?ia=35&is=35> (diakses pada 10 April 2010 pukul 15:00 wib)

[http://id.wikipedia.org/wiki/Jawa\\_Timur#Pemerintahan\\_dan\\_Politik](http://id.wikipedia.org/wiki/Jawa_Timur#Pemerintahan_dan_Politik) (diakses pada 10 April 2010 pukul 15:00 wib)

<http://jatim.bps.go.id/?cat=53>(diakses pada 10 April 2010 pukul 15:00 wib)

Katalog BPS: 1102001.35 provinsi jawa timur dalam angka 2009, badan pusat statistik provinsi jawa timur, diterbitkan oleh BPS provinsi jawa timur